This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Google

Это цифровая коиия книги, хранящейся для иотомков на библиотечных иолках, ирежде чем ее отсканировали сотрудники комиании Google в рамках ироекта, цель которого - сделать книги со всего мира достуиными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских ирав на эту книгу истек, и она иерешла в свободный достуи. Книга иереходит в свободный достуи, если на нее не были иоданы авторские ирава или срок действия авторских ирав истек. Переход книги в свободный достуи в разных странах осуществляется ио-разному. Книги, иерешедшие в свободный достуи, это наш ключ к ирошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все иометки, иримечания и другие заииси, существующие в оригинальном издании, как наиоминание о том долгом иути, который книга ирошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использовапия

Комиания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы иеревести книги, иерешедшие в свободный достуи, в цифровой формат и сделать их широкодостуиными. Книги, иерешедшие в свободный достуи, иринадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, иоэтому, чтобы и в дальнейшем иредоставлять этот ресурс, мы иредириняли некоторые действия, иредотвращающие коммерческое исиользование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические заиросы.

Мы также иросим Вас о следующем.

- Не исиользуйте файлы в коммерческих целях.
  Мы разработали ирограмму Поиск книг Google для всех иользователей, иоэтому исиользуйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.

- Не отиравляйте автоматические заиросы.
  Не отиравляйте в систему Google автоматические заиросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного иеревода, оитического расиознавания символов или других областей, где достуи к большому количеству текста может оказаться иолезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем исиользовать материалы, иерешедшие в свободный достуи.

- Не удаляйте атрибуты Google.
  В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он иозволяет иользователям узнать об этом ироекте и иомогает им найти доиолнительные материалы ири иомощи ирограммы Поиск книг Google. Не удаляйте его.

- Делайте это законно.
  Независимо от того, что Вы исиользуйте, не забудьте ироверить законность своих действий, за которые Вы несете иолную ответственность. Не думайте, что если книга иерешла в свободный достуи в США, то ее на этом основании могут исиользовать читатели из других стран. Условия для иерехода книги в свободный достуи в разных странах различны, иоэтому нет единых иравил, иозволяющих оиределить, можно ли в оиределенном случае исиользовать оиределенную книгу. Не думайте, что если книга иоявилась в Поиске книг Google, то ее можно исиользовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских ирав может быть очень серьезным.

О программе Поиск кпиг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне достуиной и иолезной. Программа Поиск книг Google иомогает иользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый иоиск ио этой книге можно выиолнить на странице `http://books.google.com/`

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES

Глубокоуважаемому
Петру Петровичу
Фанъ-дер-Гиценъ
отъ автора.

ОСНОВЫ И ПРЕДѢЛЫ САМОУПРАВЛЕНІЯ.

ОПЫТЪ КРИТИЧЕСКАГО РАЗБОРА ОСНОВНЫХЪ ВОПРОСОВЪ МѢСТНАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ ВЪ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВѢ ВАЖНѢЙШИХЪ ЕВРОПЕЙСКИХЪ ГОСУДАРСТВЪ.

М. И. СВѢШНИКОВА.

Приватъ-доцента Императорскаго С.-Петербургскаго Университета.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1892.

Sviešhnikov, M.

ОСНОВЫ И ПРЕДѢЛЫ САМОУПРАВЛЕНІЯ.

ОПЫТЪ КРИТИЧЕСКАГО РАЗБОРА ОСНОВНЫХЪ ВОПРОСОВЪ МѢСТНАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ ВЪ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВѢ ВАЖНѢЙШИХЪ ЕВРОПЕЙСКИХЪ ГОСУДАРСТВЪ.

М. И. СВѢШНИКОВА,

Приватъ-доцента Императорскаго С.-Петербургскаго Университета.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1892.

Въ типографіяхъ В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 лин., № 45) и Ефрона (Прачешный переулокъ, № 6).

ПОСВЯЩАЮ

СВОЙ ПЕРВЫЙ БОЛЬШОЙ ТРУДЪ

МОЕЙ МАТЕРИ

ЕЛИЗАВЕТѢ НИКОЛАЕВНѢ

СВѢШНИКОВОЙ.

Sveshnikov, M.

ОСНОВЫ И ПРЕДѢЛЫ САМОУПРАВЛЕНІЯ.

ОПЫТЪ КРИТИЧЕСКАГО РАЗБОРА ОСНОВНЫХЪ ВОПРОСОВЪ МѢСТНАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ ВЪ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВѢ ВАЖНѢЙШИХЪ ЕВРОПЕЙСКИХЪ ГОСУДАРСТВЪ.

М. И. СВѢШНИКОВА,

Приватъ-доцента Императорскаго С.-Петербургскаго Университета.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1892.

Въ типографіяхъ В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 лин., № 45) и Ефрона (Прачешный переулокъ, № 6).

ПОСВЯЩАЮ

СВОЙ ПЕРВЫЙ БОЛЬШОЙ ТРУДЪ

МОЕЙ МАТЕРИ

ЕЛИЗАВЕТѢ НИКОЛАЕВНѢ

СВѢШНИКОВОЙ.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Предметъ предлагаемаго критическаго разбора „вопросы самоуправленія“ занималъ автора еще съ университетской скамьи. Студентомъ II курса онъ писалъ диссертацію на предложенную покойнымъ профессоромъ А. Д. Градовскимъ тему: „Ходъ законодательныхъ работъ по составленію Городового Положенія 1870 года“. Эта работа предопредѣлила и дальнѣйшее спеціализированіе автора на изученіи вопросовъ самоуправленія. Эти вопросы были новы какъ для науки, такъ и для законодательной практики, то автору показалось болѣе цѣлесообразнымъ ознакомиться съ исторіей введенія самоуправленія въ Пруссіи; ибо цѣлый рядъ реформъ, предпринятыхъ въ Пруссіи съ 1872 г. по устройству мѣстнаго управленія, живо заинтересовалъ какъ публицистику, такъ и науку Германіи. Ни одна реформа по мѣстному управленію не затронула такой массы теоретическихъ вопросовъ о политическомъ и соціальномъ значеніи самоуправленія, какъ это имѣло мѣсто въ Пруссіи. Для болѣе подробнаго ознакомленія съ литературою, а по возможности и съ практикою учрежденій авторъ провелъ два семестра за границею, слушая въ Берлинѣ лекціи Гнейста и знакомясь съ органомъ самоуправленія въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, гдѣ къ 1883 году уже было закончено переустройство мѣстныхъ учрежденій. По возвращеніи въ 1887 году изъ-за границы автору представился случай подробно ознакомиться съ проектами

переустройства нашихъ крестьянскихъ и земскихъ учрежденій; проекты эти и были исходнымъ пунктомъ реформы 12 іюля 1889 г. и 12 іюня 1890 г. Ближайшее ознакомленіе съ основными началами и новѣйшей исторіей реформъ по мѣстному управленію заставило его обратить вниманіе на важность и возможность если не сравненія, то сопоставленія основныхъ взглядовъ различныхъ европейскихъ законодательствъ на тѣ или иныя начала мѣстнаго самоуправленія.

Въ этомъ смыслѣ авторъ и предпринялъ работу, результатами коей дѣлился со студентами С.-Петербургскаго Университета, читая въ теченіе весенняго и осенняго семестра 1889 г. курсъ, посвященный „сравнительному обозрѣнію системъ мѣстнаго управленія въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы". Взгляды свои на основные вопросы мѣстнаго самоуправленія онъ высказалъ въ юридическомъ обществѣ при Императорскомъ С.-Петербургскомъ Университетѣ въ трехъ послѣдовательныхъ докладахъ, прочитанныхъ въ теченіи 1889—1890 г., о „компетенціи", о „системахъ организаціи" и о „контролѣ надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ". Предлагаемый опытъ критическаго разбора основныхъ вопросовъ мѣстнаго самоуправленія и есть попытка сопоставить взгляды законодательства главнѣйшихъ Европейскихъ государствъ на тѣ или иныя начала мѣстнаго самоуправленія и тѣмъ хоть нѣсколько помочь разобраться въ этомъ сложномъ и важномъ вопросѣ, какимъ является вопросъ о мѣстномъ самоуправленіи. Въ предлагаемомъ сочиненіи подвергаются сопоставленію взгляды законодательствъ слѣдующихъ простыхъ монархическихъ государствъ Европы: Англіи, Франціи, Россіи, Австріи, Венгріи, Пруссіи, Италіи, Бельгіи, Голландіи, 2 пиринейскихъ государствъ (Испанія и Португалія) и 3 скандинавскихъ (Данія, Швеція, Норвегія).

Представляя эту работу со всѣми ея несовершенствами на судъ науки и общества, авторъ не можетъ не выразить своей глубочайшей благодарности тѣмъ лицамъ, которыя посильно содѣйствовали ему въ его занятіяхъ. Къ величайшему сожалѣнію два лица, которымъ онъ всецѣло обязанъ своимъ обра-

щеніемъ къ ученой дѣятельности не находятся уже въ живыхъ. Это бывшій ректоръ Императорскаго С.-Петербургскаго Университета И. Е. Андреевскій и профессоръ А. Д. Градовскій.

Пребываніе за границею заставляетъ автора выразить свою благодарность какъ тѣмъ лицамъ, которыя снабдили автора рекомендаціями, доставившими ему знакомство съ извѣстными лицами и учрежденіями, такъ и тѣмъ лицамъ нашихъ миссій за границею, которыя своимъ неустаннымъ вниманіемъ къ интересамъ русскихъ столь много оказываютъ имъ услугъ. Поэтому авторъ считаетъ себя истинно обязаннымъ: А. А. Куманину, А. Н. Кудрявцеву, Ѳ. Ѳ. Мартенсу, Э. В. Фришу и Ю. Э. Янсону.

Считая необходимымъ взгляды, добытые изъ книгъ, по возможности провѣрять на основаніи тѣхъ или иныхъ указаній практики, авторъ особенно счастливъ тѣмъ, что былъ въ состояніи дѣлиться своими взглядами и тѣмъ дѣлать имъ провѣрку съ людьми, не только, какъ онъ, теоретически знакомыми съ мѣстнымъ самоуправленіемъ, но уже успѣвшими примѣнить свои взгляды къ жизни въ качествѣ дѣятелей по земскому и крестьянскому дѣлу. Бесѣда съ такими дѣятелями, какъ К. К. Арсеньевъ, Ѳ. Ѳ. Воропоновъ, В. К. Винбергъ, П. А. Корсаковъ и В. Ю. Скалонъ, заставляетъ автора при писаніи этой работы благодарить ихъ за ту пользу, которую приноситъ живой и свободный обмѣнъ мыслей.

Сверхъ того, авторъ считаетъ долгомъ выразить свою благодарность А. А. Кауфману за его постоянное дружеское участіе и совѣты при ходѣ данной работы и В. А. Лебедеву за одолженіе многихъ книгъ, которыхъ трудно было достать и которыхъ нѣтъ теперь въ продажѣ.

Наконецъ, авторъ не можетъ не упомянуть еще о томъ учрежденіи и о тѣхъ лицахъ, его составляющихъ, которыя болѣе всего близки его сердцу, и благодарить ихъ за то оживляющее вліяніе ихъ на автора, которое заставляетъ и будетъ заставлять его работать по мѣрѣ силъ: авторъ разумѣетъ С.-Петербургскій Университетъ и его студентовъ.

ПОЛОЖЕНІЯ,

извлеченныя изъ сочиненія М. И. Свѣшникова:

„ОСНОВЫ И ПРЕДѢЛЫ САМОУПРАВЛЕНІЯ“.

1) Разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ мѣстнаго самоуправленія въ томъ или иномъ смыслѣ зависитъ отъ предварительнаго рѣшенія вопроса о томъ, къ чему призывается путемъ представительства населеніе даннаго территоріальнаго округа: къ принятію-ли на себя дѣлъ мѣстной администраціи, или же къ завѣдыванію одними своими хозяйственными интересами.

2) Всѣ виды самоуправленія Англіи имѣли всегда въ своемъ завѣдываніи дѣла мѣстной администраціи.

3) Компетенція городскихъ и сельскихъ общинъ и земствъ (уѣздныхъ и губернскихъ) не вытекаетъ изъ понятія общины и земства, какъ хозяйственныхъ союзовъ.

4) Система хозяйства общины и земства есть система принудительнаго хозяйства, по своимъ основаніямъ и способамъ веденія, аналогичная съ хозяйствомъ государства.

5) По предметамъ мѣстной администраціи, ввѣреннымъ самоуправленію, и по завѣдыванію земскими финансами выборные представители всякаго земскаго округа (общины, волости, уѣзда и провинціи) должны быть снабжены:

a) распорядительной властью (право административныхъ распоряженій и постановленіе рѣшеній),

b) исполнительной властью (право выбора и назначенія исполнительныхъ органовъ; необходимость принудительной и административно-карательной власти у должностныхъ лицъ самоуправленія).

6) Выдѣленіе полиціи безопасности изъ-подъ власти органовъ самоуправленія происходитъ ради политическихъ, а не административныхъ соображеній.

7) Законъ, но не административное распоряженіе, долженъ распредѣлить дѣла мѣстной администраціи между правительственными учрежденіями и земствомъ, какъ органами одной и той же государственной

власти, различными по своей организаціи и отвѣтственности, но не по компетенціи.

8) Распредѣленіе административныхъ дѣлъ между земскими округами должно также основываться на законѣ, въ видахъ охраны интересовъ нисшихъ округовъ, и только въ предѣлахъ, очерченныхъ закономъ, распредѣленіе дѣлъ можетъ быть предоставлено распорядительной власти высшаго земскаго округа.

9) Объемъ компетенціи земскихъ округовъ долженъ уменьшаться, идя отъ нисшихъ округовъ къ высшимъ, а не наоборотъ.

10) Организація мѣстнаго самоуправленія, какъ формы участія народа въ мѣстной администраціи, должна основываться на выборномъ началѣ (системы континента Европы), а не на началѣ повинности и назначенія (аристократическая система Англіи).

11) Институтъ англійскихъ мировыхъ судей, основанный на безвозмездной службѣ зажиточныхъ классовъ, является орудіемъ господства интересовъ этихъ классовъ надъ интересами остальнаго населенія.

12) Самоуправленіе общинъ и земскихъ округовъ (волости, уѣзды, губерніи) предполагаетъ не только выборное представительство, но и выборные исполнительные органы.

13) Взглядъ на органы самоуправленія, какъ на органы государственной власти, исключаетъ возможность сословной организаціи мѣстнаго самоуправленія.

14) Положенное въ основаніе участія въ мѣстномъ представительствѣ начало платежа налоговъ не должно обезпечивать преобладающаго вліянія на мѣстныя дѣла интересовъ зажиточныхъ, преимущественно капиталистическихъ группъ населенія (высокій имущественный цензъ, трехклассная система выборовъ и т. п.).

15) Мѣстное представительство должно стремиться стать постепенно восходящимъ представительствомъ самоуправляющихся, всесословныхъ, территоріальныхъ единицъ (общины, волости, уѣзды, губерніи), при чемъ распредѣленіе представителей отъ каждаго округа должно опредѣлиться законодательнымъ порядкомъ не только на основаніи пространства и количества населенія округа, а по соображеніи всѣхъ соціальныхъ условій данной мѣстности.

16) Назначеніе мѣстныхъ представителей отъ правительства (законы консульства и имперіи во Франціи) нарушаетъ основной принципъ самоуправленія, въ силу котораго само населеніе привлекается къ власти на мѣстахъ.

17) Мѣстное представительство должно разсматриваться, какъ добровольное отправленіе государственныхъ функцій, но не какъ принудительная повинность.

18) Въ организаціи исполнительной части самоуправленія (выборъ системъ управленія: коллегіальной или единоличной; учрежденіе различныхъ должностей и т. п.) долженъ быть предоставленъ бо́льшій просторъ самому мѣстному представительству.

19) Отношеніе мѣстнаго представительства къ учрежденнымъ имъ органамъ исполненія не должно приводить къ стѣсненію самой дѣятельности исполнительныхъ органовъ самоуправленія, какъ дѣйствительной власти въ мѣстности, которой ввѣрены всѣ дѣла мѣстной администраціи, поддающіяся мѣстному ограниченію.

20) Система централизаціи и бюрократической опеки, существовавшая въ большинствѣ европейскихъ государствъ, вредно отражалась на самостоятельности мѣстныхъ учрежденій вообще, а въ особенности на самостоятельности органовъ самоуправленія.

21) При развитіи началъ децентрализаціи правительство все-таки продолжаетъ недовѣрчиво относиться къ мѣстному самоуправленію, какѣ къ силѣ общественной и потому будто бы враждебной государству.

22) Измѣненіе взглядовъ на административную дѣятельность (какъ на власть распорядительную, а не только исполнительную) и на органы самоуправленія (какъ на органы государственные) приводитъ къ необходимости признать самостоятельность органовъ самоуправленія.

23) Отношеніе правительственной администраціи должно быть контролирующее (надзоръ за законностью хода самоуправленія, право протеста и возбужденія отвѣтственности и т. д.), а не опекающее (утвержденіе всѣхъ постановленій, назначеніе исполнительныхъ органовъ и т. д.).

24) Контроль надъ самоуправленіемъ долженъ существовать не только для охраны интересовъ правительства (контроль счетный, право ревизіи, и т. д.), но и для охраны интересовъ отдѣльныхъ лицъ и учрежденій (суды гражданскіе и уголовные и административная юстиція) и интересовъ всего общества (гласность и публичность засѣданій; печать; контроль парламентовъ).

25) Наибольшее развитіе способовъ общественнаго контроля значительнѣе всего обезпечиваетъ законность всего хода самоуправленія.

26) Мѣстная правительственная администрація во всѣхъ допускаемыхъ закономъ случаяхъ вмѣшательства въ дѣятельность органовъ самоуправленія (неутвержденіе должностныхъ лицъ или постановленій; роспускъ собраній; исполненіе за счетъ органовъ самоуправленія) не должна имѣть дискреціонной власти.

27) Мѣстной правительственной администраціи должно принадлежать право протеста и возбужденія вопроса объ отвѣтственности органовъ самоуправленія. Право же разсмотрѣнія и рѣшенія подобныхъ дѣлъ должно подлежать, въ точно указанныхъ въ законѣ случаяхъ, или органу самоуправленія, въ порядкѣ инстанцій, или суду или самостоятельной административно-судебной коллегіи.

28) Жалобы отдѣльныхъ лицъ и учрежденій должны поступать и разсматриваться или органомъ самоуправленія, въ порядкѣ инстанцій, или судомъ.

29) Правильное устройство контроля надъ самоуправленіемъ мыслимо лишь при независимости суда и устройствѣ ряда самостоятель-

ныхъ административно-судебныхъ коллегій (система административной юстиціи).

30) Только при системѣ ряда надзирающихъ одинъ за другимъ земскихъ округовъ и при указанныхъ выше условіяхъ самостоятельности самоуправленія, общинные и земскіе органы могутъ представить государству и обществу всѣ выгоды самоуправленія, какъ формы мѣстной администраціи.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ГЛАВА I.

Общій ходъ развитія мысли.

стр.

§ 1. Задача предлагаемаго изслѣдованія . . 1— 8

I. Слова Лабанда о значеніи слова „самоуправленіе.“ Время появленія и политическое значеніе законовъ 1864 и 1870 гг. въ русской жизни. Мнѣніе князя Васильчикова. Обозначеніе и опредѣленіе „Самоуправленія“ въ русской литературѣ. (1)

II. Вопросъ объ обозначеніи и опредѣленіи самоуправленія въ иностранной литературѣ. Слова сэра Моріера. Новѣйшія реформы по самоуправленію. Ихъ руководящія начала: децентрализація и демократическое самоуправленіе. Терминологія явленій самоуправленія въ иностранной литературѣ и законодательствѣ. Самоуправленіе понимаемое какъ: 1) община, 2) союзъ, 3) управленіе мѣстностью на началѣ повинности почетными должностями, 4) Selfgovernement или 5) федерація. Токвиль, Штейнъ, Гнейстъ и Лабандъ, какъ представители подобныхъ теорій. Теоріи Токвиля и Гнейста важны, какъ по факторамъ ихъ происхожденія, такъ и по ихъ результатамъ въ политической жизни народа. Эпохи развитія идеи самоуправленія въ германской наукѣ. (3—6)

III. Особенность хода развитія идеи самоуправленія въ Россіи. (6)

IV. Указаніе на раздѣленіе главы: 5 основныхъ группъ вопросовъ: 1. Старый порядокъ, революція и самоуправленіе. 2. Токвиль и французская жизнь и литература. 3. Три эпохи научнаго движенія, важныя для развитія идеи самоуправленія. 4. Гнейстъ, система Англіи и борьба за самоуправленіе въ Германіи. 5. Законодательство и литература о самоуправленіи въ Россіи. (6—7).

V. Указаніе ближайшихъ цѣлей изслѣдованія: 1) обозначеніе явленій самоуправленія, 2) указаніе трехъ моментовъ его и 3) ограниченіе задачи сравнительнымъ обозрѣніемъ лишь взглядовъ европейскаго законодательства на общую постановку указанныхъ трехъ моментовъ (7).

VI. Оцѣнка задачи предлагаемаго изслѣдованія въ связи съ общимъ вопросомъ изслѣдованія системы мѣстной жизни. (8)

стр.

§ 2. Старый порядокъ, революція и самоуправленіе . . . . . 8—21

I. Явленія самоуправленія мыслимо изучать лишь въ связи съ началами современнаго государства и общества. (8)

II. Значеніе изученія формъ участія народа въ мѣстной администраціи при старомъ порядкѣ и революціи. (8—9)

III. Различіе принциповъ государственной власти стараго порядка и власти временъ революціи (9).

IV. Пять главнѣйшихъ эпохъ постепеннаго образованія учрежденій „стараго порядка“ (9).

V. Феодализмъ. Основы его политическихъ и соціальныхъ отношеній. Значеніе экономическихъ факторовъ въ образованіи феодализма какъ на почвѣ романскихъ, такъ и на почвѣ германскихъ отношеній: колонатъ, патронатъ, эмфитевтическая аренда, свободныя общины и господскій союзъ. Феодальное государство (10—12).

VI. Двоякій путь усиленія королевской власти въ Западной Европѣ: 1) концентрація правъ феодаловъ въ своихъ рукахъ и 2) установленіе собственнаго управленія. Значеніе этой эпохи для мѣстности: 1) проявленіе централизаціи и 2) усиленіе доменнаго управленія (12).

VII. Движеніе общинъ. Соціальный характеръ движенія общинъ (свободная ассоціація). Движеніе общинъ въ политическомъ (слова Отто Гирке), соціальномъ и административномъ отношеніяхъ. Община—основный типъ самоуправленія. (13—15)

VIII. Земскіе чины. Экономическое значеніе въ образованіи сословій. Основной принципъ (идея договора) и причина (слабость правительства) созыва земскихъ чиновъ. Значеніе этой эпохи въ исторіи политической мысли (теоретическое торжество принципа договора при его фактическомъ паденіи). Значенія остатковъ переживанія учрежденій земскихъ чиновъ (смѣшеніе Selbstregierung и Selbstverwaltung) (15—17)

IX. Абсолютизмъ. Его вотчинный принципъ. Значеніе его для личности и общества. Значеніе для мѣстнаго управленія: централизація и приказный характеръ управленія. Несамостоятельная, но безотвѣтственная за произволъ администрація. Отношеніе къ дворянству и положеніе городскихъ и сельскихъ общинъ (18).

X. Принципы стараго порядка, территоріальныя единицы и соціальное ихъ значеніе наканунѣ революціи. (19)

XI. Принципы революціи: свобода личности и публичный характеръ государственной власти. Ошибка революціи по отношенію къ личности. Соціальныя и политическія причины административной централизаціи во Франціи (отсутствіе правящаго класса на мѣстахъ и стремленіе усилить власть центра) (20—21).

XII. Соотношеніе принциповъ стараго порядка и революціи съ принципами мѣстнаго самоуправленія. (21)

§ 3. Борьба за децентрализацію и самоуправленіе во Франціи. . . . . . 22—48

I. Политическія и соціальныя причины въ объясненіи борьбы за децентрализацію и самоуправленіе во Франціи. (22)

стр.

II. Принципъ народнаго суверенитета и централизація. Заблужденіе относительно ихъ связи и практическое объясненіе этого (22).

III. Преимущественно догматическій характеръ французской литературы по административному праву; выдающіеся научные труды (23).

IV. Исторія законовъ о мѣстномъ управленіи Франціи до революціи. (23—24)

V. Революціонный законъ 22 дек. 1789. Дѣятельность конституанты въ благопріятномъ смыслѣ для самоуправленія. (24)

VI. Конституція 1793 и ея теоретически обусловливаемое требованіе административной централизаціи (единая воля—единый исполнитель) (25).

VII. Конституція 1795 и ея практически обусловливаемое (власть правящаго класса) требованіе административной централизаціи (Тибоденъ) (26).

VIII. Конституція 1799. Ея оцѣнка и результаты примѣненія ея принциповъ къ мѣстному управленію (Сіейсъ и Редереръ). (27)

IX. Реформы Наполеона. Senatus-consulte 4 авг. 1802 г. нѣсколько дающій больше свободы мѣстности. Его забвеніе. (27)

X. Реставрація. Начало политической борьбы партій и нежеланіе допустить ту или иную къ господству въ мѣстности путемъ самоуправленія. Проектъ 1819 (Деказъ), 1821 (Виллель), 1829 (Мартиньякъ). Аристократическая оппозиція послѣднему и демократическая первому. Проектъ Виллеля не удовлетворилъ ни правую, ни лѣвую стороны палаты. (28—29).

XI. Ст. 69 хартіи 1830 года о выборной системѣ въ мѣстномъ управленіи. Законы 1831 (organisation municipale), 1833 (conseils généraux), 1837 (attributions municipales) и 1838 (attributions des conseils généraux). Возраженія Лежандра противъ избирательной системы въ общинахъ. Числительность генеральныхъ совѣтовъ. Возраженіе противъ избранія генеральныхъ совѣтниковъ по кантонамъ. Предоставленіе населенію права избирать меровъ (возвращеніе къ республикѣ и феодализму). Защита Тьеромъ административной централизаціи (30—35).

XII. Третья революція и законъ 3 іюня 1848 г., выборные меры и всеобщая подача голосовъ. Обсужденіе собраніемъ органическихъ законовъ о мѣстной администраціи. (36—37)

XIII. Вторая Имперія. Сочувствіе въ обществѣ началу децентрализаціи. Декреты 1852 и 1861 г.г. о расширеніи власти префектовъ на счетъ центра. Письмо Наполеона III къ Руэру о вредѣ административной централизаціи. Законы 1866 (о генеральныхъ совѣтахъ) и 1867 (о муниципальныхъ совѣтахъ) (37).

XIV. Третья республика и обсужденіе закона о департаментскомъ устройствѣ. Проектъ Bethmont, Raudot и коммиссіи подъ предсѣдательствомъ Одилона Барро. Слова Ваддингтона, какъ девизъ новаго направленія въ французскомъ законодательствѣ о мѣстномъ управленіи. Отношеніе третьей республики къ общинамъ (законы 1876, 1882 и 1884 гг.) (38—39).

стр.

XV. Научное и публицистическое движеніе въ пользу децентрализаціи и самоуправленія. Отецъ науки о самоуправленіи — Токвиль и его „Демократія въ Америкѣ". Значеніе этого сочиненія. Ростъ демократіи по Токвилю. Три причины устойчивости американской республики. Начала, опредѣляющія организацію и компетенцію свободныхъ общинъ. Правительственная и административная децентрализація. Отношеніе центральной и мѣстной власти въ Америкѣ. Примѣнимость подобнаго отношенія въ области администраціи (36—37).

XVI. Теорія гувернаментализма (Дюпонъ Вайтъ). Теоретическое и практическое объясненіе централизаціи (43—44).

XVII. Спеціальная литература по административному праву и ея характерныя черты (отсутствіе выраженія соотвѣтствующаго нашему «самоуправленію», и нетеоретичность его). Карменонъ и его защита централизаціи. Raudot, Béchard и Chambrun, ихъ защиты децентрализаціи. Брошюра Одиллонъ Барро „La centralisation" (1861). Нантскій проектъ децентрализаціи (1865 г.) (44—45).

XVIII. Сочиненіе Леруа Болье: L'administration locale en France et en Anglettere. Труды Феррана (1879 г.) и Феррона. Общее ихъ значеніе (46—47).

XIX. Заключеніе (47—48).

§ 4. Ученіе Штейна о самоуправленіи . . . 48—72

I. Значеніе опредѣленія самоуправленія въ зависимости отъ основныхъ началъ различныхъ политическихъ теорій (48).

II. Теорія полицейскаго государства и понятіе управленія (49).

III. Индивидуалистическая теорія и ея главнѣйшіе представители: Гумбольдтъ и баронъ Этвешъ (49—50).

IV. Эммануилъ Кантъ и его популяризація идей великой революціи: „Zum ewigen Frieden" (50—51).

V. Робертъ Молль и его наука полиціи. Требованія Rechtsstaat'a. Классификація жизненныхъ сферъ человѣка. Значеніе общины (52—53).

VI. Ученіе Ариса. Цѣли государства и общее значеніе его теоріи (53—54).

VII. Значеніе Л. Штейна въ смыслѣ изученія соціальной стороны политическихъ явленій (54).

VIII. Соціалистическія школы Франціи и ихъ вліяніе на ученіе Штейна (55—56).

IX. Основной взглядъ Штейна на общество и государство. Три общихъ закона, опредѣляющихъ взаимодѣйствіе общества и государства (56—60).

X. Система Штейна. Государство какъ личность. „Я", „воля" и „дѣятельность" государства. Опредѣленіе понятія Verwaltung (61—62).

XI. Ученіе Штейна объ обществѣ и система науки объ обществѣ (62—63).

XII. Понятіе Staatsverwaltung; его три существенныхъ момента: 1) Amt, 2) System des Amtswesens и 3) Staatsdienst (63—66).

XIII. Понятіе Selbstverwaltung и его значеніе (66—67).

XIV. Понятіе Regierung и его значеніе (67).

стр.

XV. Противорѣчіе взглядовъ Штейна, высказанныхъ имъ въ 1869 и 1888 г.г. (68—69).

XVI. Свободное управленіе и его раздѣленіе на самоуправленіе и союзный строй. Понятіе „юридической личности", автономіи и верховнаго надзора, опредѣляющее три категоріи правоотношеній всякаго союза свободнаго управленія (69—70).

XVII. Классификація самоуправляющихся тѣлъ по Штейну: земство, общины и корпораціи (70).

XVIII. Значеніе индуктивнаго и дедуктивнаго метода у Штейна. Важныя пріобрѣтенія теоріи Штейна (70—71).

XIX. Общее значеніе теоріи Штейна (71—72).

§ 5. Политическая и литературная борьба за самоуправленіе въ Германіи . . . . . 72—120

I. Значеніе Гнейста въ исторіи борьбы за самоуправленіе въ Германіи. Гнейстъ и Монтескьё, какъ популяризаторы политическихъ учрежденій Англіи. Сравненіе Гнейста и Штейна въ отношеніи методовъ ихъ изслѣдованія (72—73).

II. Два существенныхъ момента въ теоріи самоуправленія Гнейста (74).

III. Классификація Гнейста различныхъ видовъ англійскаго самоуправленія. Значеніе сочиненій Гнейста „Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England". Опредѣленіе общества. Значеніе понятія selfgovernment (74—76).

IV. Происхожденіе системы selfgovernment. Функціи аристократическаго вида самоуправленія Англіи (76—77).

V. Различіе началъ выбора и назначенія въ системѣ selfgovernment'a. Контроль въ системѣ selfgovernment'a. Политическое и соціальное значеніе этой системы (77—79).

VI. Опредѣленіе, даваемое Гнейстомъ хозяйственному виду самоуправленія Англіи (80—81).

VII. Предметы вѣдомства хозяйственнаго самоуправленія по Гнейсту. Опроверженіе его мнѣнія. Соотношеніе началъ „выбора" и „назначенія" въ системѣ хозяйственнаго самоуправленія (81—82).

VIII. Необходимость провѣрки взглядовъ Гнейста при разсмотрѣніи общей исторіи англійскихъ учрежденій. Мнѣніе профессора Ковалевскаго о происхожденіи самоуправленія Англіи. Система англійскаго мѣстнаго управленія. Различные принципы, существующіе въ этой системѣ. Характерные институты, служащіе выраженіемъ различныхъ началъ мѣстнаго управленія Англіи: 1) институтъ мировыхъ судей; 2) управленіе приходовъ, городовъ и уній; 3) бюро мѣстнаго управленія (82—84).

IX. Мировой институтъ Англіи; его политическое и общественное значеніе (84—86).

X. Самоуправленіе приходовъ, уній и городовъ, основанное на представительствѣ интересовъ. Административная централизація мѣстнаго управленія Англіи (86—87).

XI. Новое направленіе реформъ по мѣстному управленію Англіи. Законъ о графскихъ совѣтахъ 13-го августа 1888 г. Общее заключеніе относительно различнаго хода развитія началъ мѣстнаго управленія въ Англіи (87—88).

стр.

XII. Общее заключеніе относительно Гнейстовской теоріи самоуправленія. Понятіе правового государства и понятіе самоуправленія. Крупная заслуга теоріи Гнейста въ выясненіи конституціоннаго значенія понятія самоуправленія (88—90).

XIII. Приведеніе нѣкоторыхъ фактовъ изъ исторіи Пруссіи для характеристики политической борьбы за самоуправленіе въ Германіи. Общинное и земское самоуправленіе въ Германіи въ концѣ XVIII и началѣ XIX вѣка. Государственная власть въ Пруссіи и интересы крупнаго землевладѣнія. Исходные пункты реформъ по мѣстному управленію въ Пруссіи. Общее значеніе предпринятыхъ въ Пруссіи реформъ, выраженное самимъ прусскимъ министромъ Штейномъ. Городовое положеніе 19-го ноября 1808 г. (90—95).

XIV. Сопоставленіе Штейна и Гарденберга. Консервативная и либеральная партіи Пруссіи; борьба ихъ въ сферѣ мѣстнаго управленія. Реакція въ Пруссіи. Положеніе объ уѣздномъ управленіи различныхъ провинцій Пруссіи (1825, 1828). Пересмотрѣнное городовое положеніе въ Пруссіи 17-го марта 1831 г. (95—97).

XV. Революція 1848 года и значеніе ея для борьбы интересовъ крупнаго землевладѣнія и интересовъ капитала. (Мнѣніе Борнгака). Феодальная партія въ Пруссіи. Характеръ законовъ о мѣстномъ управленіи въ эту эпоху. Стремленіе правительства 60-хъ годовъ реформировать мѣстное управленіе. Проекты графа Ейленбурга. Проекты Kreisordnung'a въ нижней и верхней палатѣ въ Пруссіи (1771, 1872). Докладъ комиссіи депутатовъ. Слова Фриденталя о политическомъ, соціальномъ и національномъ значеніи предстоящей реформы. Докладъ коммиссіи палаты господъ. Опредѣленіе самоуправленія, данное этой коммиссіею, и отрицаніе необходимости самоуправленія (97—105).

XVI. Выдающіяся мнѣнія писателей, примыкающихъ къ Гнейстовскому направленію. Телькампфъ, Ленингъ, Эрнестъ Мейеръ (106—107).

XVII. Общественныя теоріи самоуправленія и ихъ значеніе. Рёслеръ и его сочиненіе: „Das sociale Verwaltungsrecht“. Опредѣленіе и раздѣленіе права управленія у Рёслера. Опроверженіе теоріи Рёслера. Система самоуправленія Рёслера. Взгляды Шеффле на самоуправленіе. Четвертый томъ его сочиненія. Значеніе внутренней сферы самоуправленія у Шеффле. Понятіе общины въ сочиненіи Шеффле. Оцѣнка англійскаго института мировыхъ судей. Взгляды Отто Гирке на общество. Община по теоріи Отто Гирке. Взгляды Рюмелина на самоуправленіе (107—114).

XVIII. Юридическія теоріи самоуправленія. Теорія Лабанда. Опроверженіе господствующихъ государственныхъ и общественныхъ взглядовъ на самоуправленіе. Самоограниченіе государства, какъ основа самоуправленія. Критика взглядовъ Лабанда. Взгляды Розина на самоуправленіе и ихъ значеніе (114—118).

XIX. Мнѣніе профессора Гумпловича о значеніи правового государства и самоуправленія. Общій выводъ о значеніи государ-

стр.

ственныхъ, общественныхъ и юридическихъ теорій самоуправленія, существующихъ въ нѣмецкой наукѣ. (118—120).

§ 6. Общее опредѣленіе понятія самоуправленія въ русскомъ законодательствѣ и литературѣ. 121—162

I. Система дореформенной губерніи по своду законовъ, изд. 1857 г. (121).

II. Сословія въ нашемъ правѣ и ихъ значеніе для мѣстнаго управленія (121—124).

III. Высочайшее повелѣніе 25 марта 1859 г. (125)

IV. Докладъ статсъ-секретаря Валуева о новыхъ земскихъ учрежденіяхъ. Вопросъ о сословности новыхъ земскихъ учрежденій въ Государственномъ Совѣтѣ (125—129).

V. Реформа городовъ 16 іюня 1870 г.; общій ея ходъ и значеніе (129).

VI. Основныя начала земскаго самоуправленія Россіи и положеніе новыхъ органовъ среди мѣстной администраціи (130).

VII. Стремленія къ реформѣ мѣстнаго управленія. Коммиссія подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова. Руководящія начала новѣйшихъ реформъ по мѣстному самоуправленію. (131—135).

VIII. Понятіе самоуправленія въ литературѣ. Вопросъ о возможности самоуправленія въ различныя эпохи русской жизни. Оцѣнка княжескаго, московскаго и императорскаго періода русской исторіи по отношенію къ самоуправленію (145—148).

IX. Сочиненія, излагающія дѣйствующую систему русскаго самоуправленія: „Губернія“ Лохвицкаго и „О самоуправленіи“ князя Васильчикова (148—152).

X. Критика нашего самоуправленія. А. А. Головачевъ и его „Десять лѣтъ реформъ“. Академикъ Безобразовъ и профессоръ Градовскій (152—154).

XI. Отзывы различныхъ земствъ относительно необходимой реформы по самоуправленію. Газета „Земство“. Сочиненія г.г. Скалона, Семенова, Нотовича, Абрамова, барона Корфа, Евреинова и др. (154—159).

XII. Теорія самоуправленія въ научныхъ сочиненіяхъ. Глава восьмая сочиненія Чичерина „О народномъ представительствѣ“. Профессоръ Градовскій и его третій томъ „Началъ Русскаго государственнаго права“. Профессоръ Лебедевъ и его сочиненіе „Мѣстные налоги“ (159—161).

XIII. Общее заключеніе относительно вопроса о самоуправленіи въ русскомъ законодательствѣ и въ русской литературѣ (161—162).

§ 7. Значеніе основныхъ вопросовъ самоуправленія . . . . . 162—167

I. Необходимыя условія политическаго и соціальнаго характера для выясненія понятія самоуправленія (162—163).

II. Значеніе разбора основныхъ началъ каждой системы самоуправленія (163).

III. Значеніе государственныхъ, общественныхъ и юридическихъ теорій самоуправленія въ германской наукѣ (163—164).

IV. Три группы основныхъ вопросовъ самоуправленія: компетенція, организація и контроль (164—165).

стр.

V. Цѣли подобнаго разбора основъ и предѣловъ самоуправленія (165—166).
VI. Необходимость ограниченія понятія самоуправленія областью административнаго права (166—167).
VII. Общее оправданіе избранной темы критическаго разбора (167).

ГЛАВА II.

Компетенція самоуправленія.

§ 1. Общее опредѣленіе компетенціи самоуправленія . . . . . 168—172
I. Опредѣленіе понятія самоуправленія съ точки зрѣнія государственныхъ и общественныхъ теорій самоуправленія (168—170).
II. Значеніе вопроса о компетенціи самоуправленія для разрѣшенія всѣхъ остальныхъ вопросовъ самоуправленія (170).
III. Программа вопросовъ, подлежащихъ разсмотрѣнію во второй главѣ изслѣдованія (171—172).

§ 2. Система Англіи . . . . . 172—182
I. Особенности историческаго развитія учрежденій Англіи. Значеніе Гнейстовскаго различенія двухъ видовъ самоуправленія въ Англіи. Предметы вѣдомства начальственнаго самоуправленія (172—175).
II. Задачи государственной дѣятельности XIII и XIV вѣка. Компетенціи мировыхъ судей (175).
III. Приходское управленіе и его компетенція. Слова Фишеля о соціальныхъ функціяхъ государственной власти въ Англіи. Унія призрѣнія бѣдныхъ (176—178).
IV. Мѣры по охраненію народнаго здравія и школьное бюро (178).
V. Значеніе городского самоуправленія въ Англіи (179).
VI. Институтъ мировыхъ судей, какъ специфическій выразитель аристократическаго самоуправленія въ Англіи; его компетенція (179—180).
VII. Графскіе совѣты въ законѣ 1888 г. и ихъ значеніе (181).
VIII. Общее заключеніе относительно компетенціи всѣхъ видовъ самоуправленія Англіи (182).

§ 3. Общее опредѣленіе компетенціи общиннаго и земскаго самоуправленія . . . . . 182—202
I. Классификація Штейна трехъ основныхъ формъ самоуправленія (182).
II. Значеніе земскаго представительства въ Западной Европѣ (182).
III. Слова Токвиля и Штейна относительно значенія общины. Австрійскій законъ 1849 г.; его слова о политическомъ значеніи свободной общины (182—183).
IV. Раздѣленіе общины на городскія и сельскія. Общая компетенція сельскихъ общинъ. Общая компетенція городскихъ общинъ (183—184).

стр.

V. Земское представительство старыхъ и новыхъ провинцій. Число земскихъ округовъ въ государствахъ Европы (184).

VI. Объемъ компетенціи самоуправленія во Франціи. Законъ 10 августа 1871 г. Законъ 1884 г. относительно компетенціи общинъ (185).

VIII. Компетенція самоуправленія Голландіи, Бельгіи, Италіи и Португаліи. Ихъ общее значеніе и руководящіе принципы. Италія и опредѣленіе ея компетенціи. Значеніе компетенціи самоуправленія въ Испаніи и Португаліи. Особенности въ опредѣленіи компетенціи общины и земства въ Бельгіи и Голландіи (185—192).

IX. Австрія и различные виды самоуправляющихся округовъ. Компетенція общины въ Австріи. Компетенція австрійскихъ сеймовъ. Представительство уѣздовъ. Общее заключеніе относительно опредѣленія компетенціи въ Австріи. Самоуправленіе Венгріи; предметы его вѣдомства. Устройство комитатскихъ собраній. Комитетъ управленія, введенный закономъ 1876 г. Значеніе надзора надъ общинами въ Венгріи (192—198).

X. Компетенція самоуправленія въ Пруссіи. Городскія и сельскія общины Пруссіи. Прусскій уѣздъ и объемъ компетенціи уѣзднаго самоуправленія. Самоуправленіе провинцій; предметы вѣдомства провинціальныхъ сеймовъ. Общее заключеніе относительно объема компетенціи самоуправленія Пруссіи (198—201).

XI. Органы самоуправленія Россіи. Земскія учрежденія 1864 и 1890 годовъ. Значеніе обоихъ законоположеній съ точки зрѣнія объема предметовъ вѣдомства ихъ (201).

XII. Общее заключеніе относительно разсмотрѣнія предлагаемаго вопроса (202).

§ 4. Дѣла правительственныя и общественныя . . . . . 202—210

I. Раздѣленіе предметовъ вѣдомства мѣстнаго самоуправленія на дѣла правительственныя и общественныя (202).

II. Законъ 14 декабря 1789 г. объ общинномъ устройствѣ Франціи; его классификація предметовъ вѣдомства общиннаго самоуправленія. Перечисленіе дѣлъ собственно общественныхъ и дѣлъ государственныхъ, поручаемыхъ самоуправленію. Объясненіе подобной классификаціи (202—205).

III. Классификація дѣлъ самоуправленія въ Бельгіи, по закону 1847 г. (205—206).

IV. Противуположеніе собственныхъ дѣлъ (общинныхъ и земскихъ дѣлъ) и дѣлъ государственныхъ въ общинныхъ и земскихъ уставахъ Пруссіи и Австріи. Самостоятельный кругъ дѣлъ самоуправленія и препорученный (206—208).

V. Значеніе указанной классификаціи дѣлъ самоуправленія (дѣла собственныя и дѣла государственныя) для укрѣпленія свободы самоуправляющихся союзовъ. Государственныя и общественныя теоріи самоуправленія въ связи съ указанной классификаціей (208—209).

VI. Общее заключеніе относительно опредѣленія компетенціи самоуправленія (210).

стр.

§ 5. Финансовая власть самоуправленія . . 210—214

I. Значеніе финансоваго хозяйства общины и земства (210).

II. Хозяйственный принципъ самоуправленія и отрицаніе самостоятельности финансовой власти общины и земства. Мнѣніе нѣмецкихъ фритредеровъ. Мнѣніе Блунчли. Опроверженіе этихъ мнѣній проф. Лебедевымъ (211).

III. Принципъ услуги-возмездія (Leistung-Gegenleistung) какъ опредѣляющій принципъ общиннаго хозяйства. Доводы противъ означеннаго принципа (211—212).

IV. Аналогія системы хозяйства общины и земства съ системой хозяйства государствъ. Источники земскихъ доходовъ по Штейну. Значеніе этого вопроса въ Россіи. Соотношеніе принциповъ мѣстнаго и государственнаго обложенія (213—214).

§ 6. Распорядительная и исполнительная власть въ мѣстномъ самоуправленіи . . . 215—217

I. Раздѣленіе европейскихъ государствъ по степени распорядительной власти, предоставленной мѣстному самоуправленію. (215).

II. Французскіе совѣты и предѣлы ихъ распорядительной власти (216).

III. Распорядительная власть самоуправленія въ Италіи (216).

IV. Самоуправленіе въ Испаніи и Португаліи и право распоряженія и исполненія у органовъ самоуправленія названныхъ странъ (216).

V. Бельгія и Голландія. Право постановки рѣшеній; право изданія административныхъ распоряженій (216).

VI. Система скандинавскихъ государствъ и различные виды самоуправленія (города, провинціи, сельскія общины) по степени предоставленной имъ власти (216).

VII. Система нѣмецкихъ государствъ и система Россіи (217).

VIII. Вопросъ объ отношеніи распорядительныхъ и исполнительныхъ органовъ (217).

IV. Начала, опредѣляющія отношенія распорядительной и исполнительной власти самоуправленія (217).

§ 7. Полиція безопасности какъ предметъ мѣстнаго самоуправленія . . . . . 218—223

I. Общее значеніе этого вопроса, въ отношеніи къ компетенціи самоуправленія (218).

II. Полиція безопасности въ сельскихъ и городскихъ общинахъ (219).

III. Общая постановка вопроса о полиціи безопасности въ романскихъ, нѣмецкихъ и скандинавскихъ государствахъ (220—221).

IV. Невозможность различенія дѣлъ полиціи благосостоянія и дѣлъ полиціи безопасности (221).

V. Необходимость полиціи безопасности у органовъ самоуправленія, какъ органовъ мѣстнодѣйствующей государственной власти (222).

VII. Политическія соображенія въ пользу выдѣленія полиціи безопасности изъ области компетенціи самоуправленія. Значеніе

стр.

этихъ причинъ для городскихъ и сельскихъ общинъ (222).
VIII. Итоги разсмотрѣнія даннаго вопроса (222).

§ 8. Объемъ компетенціи самоуправляющихся округовъ . . . . . 223—226
I. Значеніе мѣстныхъ союзовъ (223).
II. Административное дѣленіе на Западѣ Европы (224).
III. Начала, опредѣляющія объемъ компетенціи самоуправляющихся округовъ (225—226).

ОГЛАВЛЕНІЕ II ЧАСТИ.

ГЛАВА III.

Организація самоуправленія.

§ 1. Общее значеніе и различныя системы организаціи мѣстнаго самоуправленія . . . . 1—7
I. Общее значеніе основныхъ вопросовъ самоуправленія: компетенціи, организаціи и контроля. Вопросъ организаціи самоуправленія съ соціальной стороны (1—2).
II. Системы самоуправленія: система Англіи, какъ выразитель силы общества; система Франціи, какъ показатель силы правительства; смѣшанная система Пруссіи; система Россіи. Четыре вида различныхъ системъ самоуправленія: романскій типъ самоуправленія; самоуправленіе нѣмецкихъ государствъ; система Австро-Венгріи и система скандинавскихъ государствъ (3—4).
III. Значеніе организаціи самоуправленія съ точки зрѣнія сословій; мѣры для обезпеченія интересовъ капитала; мѣры для обезпеченія интересовъ власти; культурныя требованія въ организаціи самоуправленія; значеніе отрицательныхъ условій избирательнаго права (5—6).
IV. Политическая сторона организаціи самоуправленія (7).

§ 2. Система Англіи, какъ показатель силы общества . . . . . 7—24
I. Аристократическій и демократическій виды самоуправленія въ Англіи; принципъ безвозмездной почетной службы; значеніе новыхъ реформъ по мѣстному управленію въ Англіи (7—9).
II. Мировые судья Англіи; ихъ назначеніе; число ихъ. Собраніе мировыхъ судей: малыя сессіи, спеціальныя и четвертныя; сроки сессій и предметы ихъ вѣдомства; значеніе четвертныхъ сессій, какъ мѣстнаго представительства; мнѣніе проф. Ковалевскаго. Констебли; ихъ значеніе (10—11).
III. Значеніе приходского управленія; приходъ совпадаетъ съ территоріей помѣстья (Стэббсъ); приходскія собранія; дѣла

стр.

приходского управленія (общественное призрѣніе, мѣстная полиція, дорожная часть); отношеніе приходского управленія къ мировымъ судьямъ (12—13).

IV. Уніи призрѣнія бѣдныхъ; бюро для завѣдыванія народнымъ здравіемъ и образованіемъ (14).

V. Города Англіи; отношеніе англійской исторіи города къ исторіи города континента; раздѣленіе городовъ по ихъ внутреннему устройству, по праву представительства и по отношенію къ мѣстной власти; сосредоточеніе управленія городомъ въ рукахъ нѣсколькихъ гильдій; городская реформа 1835 г.; ея основаніе и принципъ демократическаго самоуправленія. Municipal corporat. act 1882 г.; принципъ домовитости въ городскомъ представительствѣ Англіи. Городскія власти Англіи: меры, альдермены и совѣтники; ихъ избраніе. Значеніе суда по вопросу объ утвержденіи должностныхъ лицъ. Управленіе Лондона (15—19).

VI. Законъ 1888 г. о графскихъ совѣтахъ; основаніе представительства; составъ графскихъ совѣтовъ: совѣтники, старшины и предсѣдатели. Соединенный комитетъ и временныя коммиссіи (19—22).

VII. Значеніе двухъ видовъ самоуправленія Англіи. Соціальное значеніе новѣйшаго англійскаго законодательства по самоуправленію (22—24).

§ 3. Система Франціи, какъ показатель силы правительства . . . . . 24—36

I. Соціальное значеніе французской организаціи самоуправленія (отсутствіе крѣпко сплоченныхъ группъ); необходимость разсмотрѣнія исторіи самоуправленія со времени революціи (25).

II. Законъ 14—18 декабря 1789 г. Организація политическихъ выборовъ: citoyens actifs et électeurs. Значеніе конституціи 24-го іюня 1793 г.: самоуправленіе какъ результатъ народнаго самодержавія. Значеніе для самоуправленія эпохи конвента. Конституція 22 августа 1795 г.; расширеніе активнаго выборнаго права. Классы, господствующіе въ мѣстности: крупные собственники, мелкіе собственники и лица свободныхъ профессій. Конституція 13 декабря 1799 г.; ея основной принципъ. Слова Редерера. Соотношеніе короннаго и народнаго элемента въ мѣстномъ управленіи Франціи. Значеніе реставраціи для мѣстнаго самоуправленія. Революція 1848 г. и принципъ всеобщей подачи голосовъ. Наполеонъ III и мѣстное управленіе (25—30).

III. Значеніе французскаго государства по отношенію къ обществу. Мѣры третьей республики по отношенію къ самоуправленію. Общины Франціи. Меры и ихъ всевластіе. Супрефектъ и совѣтъ округа. Генеральные совѣты Франціи. Департаментская коммиссія (31—34).

IV. Выводъ относительно организаціи французскаго самоуправленія. Исчисленіе проф. Ивановскаго относительно сравнительнаго участія различныхъ классовъ въ департаментскомъ самоуправленіи. Значеніе неправильной постановки самоуправленія Франціи въ смыслѣ необходимости развитія частныхъ обществъ и товариществъ (35—36).

стр.

§ 4. Система Пруссіи, какъ компромиссъ вслѣдствіе борьбы трехъ силъ: власти (абсолютизма), феодальной аристократіи и капитала. . 36—49

I. Значеніе прусской системы. Факты общей исторіи германскихъ государствъ. Ячейки мѣстнаго управленія: домены, крупныя помѣстья, городскія общины. Значеніе реформъ Штейна. Реакція 20-хъ годовъ. Революція 1848 года. Борьба интересовъ крупнаго землевладѣнія и капитала (36—43).

II. Распредѣленіе депутатовъ прусскихъ крейстаговъ. Почетныя должности въ новыхъ реформахъ мѣстнаго управленія Пруссіи (Amstvorsteher). Составъ провинціальнаго земскаго собранія (44—47).

III. Выводъ относительно прусской системы. Политическое значеніе административной юстиціи. Господствующіе интересы въ прусскомъ самоуправленіи (48—49).

§ 5. Романскій типъ организаціи самоуправленія (Италія, Испанія, Португалія, Бельгія и Голландія) . . . . . . 49—63

I. Общее сходство организаціи самоуправленія въ названныхъ пяти государствахъ. Отсутствіе слова „самоуправленіе“ въ терминологіи законодательства этихъ странъ; смѣшеніе земскаго и правительственнаго элемента (49—51).

II. Значеніе общиннаго устройства. Назначеніе правительствомъ исполнительныхъ органовъ. Внѣшняя структура общинной организаціи въ Италіи, Бельгіи и Голландіи (52).

III. Система самоуправленія въ Испаніи и Португаліи. Земское самоуправленіе пиренейскихъ государствъ. Мелкія ячейки въ Испаніи, Португаліи (53—54).

IV. Политическая сторона организаціи самоуправленія въ указанныхъ пяти государствахъ. Значеніе этого вопроса въ организаціи представительства. Соціальныя причины организаціи Бельгіи и Голландіи (54—55).

V. Соціальныя условія организаціи самоуправленія Италіи, Испаніи и Португаліи (механическое воззрѣніе на общество). Несоотвѣтствіе принятой системы представительства дѣйствительнымъ условіямъ страны. Политическія причины, объясняющія механическую точку зрѣнія на общество въ Италіи (56—57).

VI. Соціальные интересы, господствующіе въ Испаніи; значеніе испанской общины. Конституція 1812 года; ея характеръ. Законы 1876 и 1888 г.г. въ Испаніи. Стремленіе правительства водворить самоуправленіе въ Испаніи (58—60).

VII. Португалія; условія ея политическаго представительства: имущественный цензъ и цензъ образованія (60—61).

VIII. Общій выводъ о значеніи романскаго типа организаціи самоуправленія: политическія и соціальныя причины, вліявшія на выработку этого типа самоуправленія (62—63).

§ 6. Система германскихъ государствъ. . . 63—70

I. Остатки феодальныхъ отношеній въ Германіи и вліяніе французскихъ идей. Городская община и ея значеніе. Крупные

стр.

землевладѣльцы и ихъ desiderata въ мѣстномъ управленіи: патримоніальная юрисдикція и полиція (63—65).

II. Значеніе мѣстныхъ интересовъ во всѣхъ германскихъ государствахъ. Значеніе Land'a и Landesherr'a. Происхожденіе должности ландрата (65—66).

III. Классификація Георга Мейера системъ общинной организаціи въ Германіи: прусская, французская, виртембергская системы. Отношеніе въ нихъ совѣщательнаго и исполнительнаго элемента (66—68).

IV. Уѣзды и провинціи Германіи. Старая и новая системы. Различіе ихъ по ихъ компетенціи. Старая система, господствующая въ Баваріи (68—69).

V. Выводъ относительно системы организаціи самоуправленія въ германскихъ государствахъ: обособленіе земскаго и правительственнаго элемента; значеніе общиннаго элемента; значеніе соціальныхъ интересовъ въ самоуправленіи (69—70).

§ 7. Организація самоуправленія въ Австро-Венгріи . . . . . 70—79

I. Управленіе коронныхъ земель въ Австріи. Правительственные и земскіе органы. Смѣшеніе понятій „Selbstverwaltung" и „Selbstregierung" (70).

II. Группировка сословій и количество депутатовъ въ австрійскихъ сеймахъ. Представительство соціальныхъ интересовъ; сходство въ этомъ отношеніи Австріи и Россіи (71—73).

III. Общины въ Австріи. Общинный уставъ 14 марта 1849 г. Законъ 5 марта 1862 г. Организація городскихъ властей въ Австріи (74).

IV. Существенныя черты австрійскаго самоуправленія: преобладаніе правительственнаго элемента—въ провинціальномъ и земскаго—въ общинномъ управленіи (74—75).

V. Самоуправленіе Венгріи: комитаты и города. Законъ 3 августа 1870 г. относительно устройства комитатскаго собранія. Избирательное право Венгріи (75—77).

VI. Законъ 4 іюня 1871 г. относительно общинъ Венгріи. Вліяніе администраціи на общинное управленіе (Алиспанъ и Szolgabiro). Устройство городовъ (78).

VII. Политическіе мотивы группировки соціальныхъ интересовъ въ Австро-Венгріи (78—79).

§ 8. Система скандинавскихъ государствъ . 79—90

I. Главныя черты сходства организаціи самоуправленія Даніи, Швеціи и Норвегіи (сельская организація, преобладаніе правительства). Сравнительное разсмотрѣніе системы этихъ государствъ (79).

II. Административное дѣленіе Швеціи и устройство земскаго представительства. Избраніе депутатовъ. Территоріальная система избранія. Ланстингъ и его дѣятельность. Назначеніе предсѣдателя мѣстнаго собранія. Устройство городовъ Швеціи; городской сходъ или городское собраніе. Оригинальныя черты шведской системы общиннаго самоуправленія: поголовное участіе и плюральная система подачи голосовъ. Число городскихъ депутатовъ. Магистратъ въ Швеціи; его прави-

стр.

тельственный характеръ. Сельскія общины или сельскіе приходы. Составъ общиннаго схода или общиннаго собранія. Исполнительный органъ общины — общинные старшины (80—84).

III. Система Норвегіи. Незначительный объемъ компетенціи земскаго самоуправленія: его совѣщательный характеръ. Два совѣта въ общинахъ: совѣтъ старшинъ и совѣтъ представителей. Магистратъ; его значеніе. Политическіе и мѣстные выборы въ Норвегіи. Различіе ценза для сельскихъ и городскихъ обывателей (85—86).

IV. Административное дѣленіе Даніи. Законъ 26 мая 1868 г. Совѣтъ и бургомистръ. Управленіе Копенгагена. Земское представительство Даніи; его совѣщательное значеніе (86—89).

V. Выводъ относительно соотношенія конституціонныхъ идей и идей самоуправленія въ скандинавскихъ государствахъ (89—90).

§ 9. Система Россіи . . . . . 90—117

I. Значеніе для самоуправленія исторіи принциповъ нашей администраціи. Приказно-коллегіальная система Петра. Учрежденіе губерній (1708 и 1719 г.г,). Земскіе комиссары. Ландраты и доли (90—92).

II. Сословія, созданныя Екатериной II. Децентрализація. Учрежденія о губерніяхъ (1775 и 1780 г.г.). Уставъ благочинія 1782 г. Городское устройство: общія и шестигласная думы (92—95).

III. Царствованія императора Александра I и Николая I по отношенію къ мѣстному управленію. Манифестъ 6 декабря 1831 г. о правѣ выбора чиновниковъ дворянами (95—96).

IV. Самоуправленіе некрѣпостной Россіи. Организація крестьянскаго самоуправленія: сельскія общества и волости. Хозяйственное значеніе сельскихъ обществъ и административное значеніе волости. Соціальныя условія современнаго сельскаго общества. Волость и ея административное значеніе. Вопросъ о всесословной волости. Земскій участокъ по положенію 12 іюля 1889 г. Общее заключеніе относительно организаціи крестьянскаго самоуправленія (96—102).

V. Составъ земскихъ собраній. Представительство трехъ интересовъ: частнаго землевладѣнія, торгово-промышленныхъ классовъ и общиннаго землевладѣнія, Размѣръ имущественнаго ценза и система выборовъ въ земскія учрежденія. Организація земскихъ учрежденій: собранія и управы. Обязательныя постановленія. Статья 10-я закона 9 марта 1879 г. объ особыхъ санитарныхъ попечителяхъ и ихъ значеніе (102—109).

VI. Система представительства по положенію о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г. Статистика выборовъ въ земскія учрежденія за 1883—1886 г.г. (109—112).

VII. Городовое положеніе 16 іюня 1870 г. Принципъ участія въ ономъ (прямые плательщики въ городскую казну). Вопросъ объ участіи квартирантовъ въ городскомъ самоуправленіи. Составъ городскихъ избирателей. Трехклассная система (112—115).

VIII. Общее значеніе различныхъ типовъ самоуправленія въ Рос-

стр.

сіи: приспособленіе къ новымъ потребностямъ государственной и общественной жизни (116—117).

§ 10. Сословная организація самоуправленія и система почетныхъ должностей, какъ мѣры обезпеченія силы сословій . . . . . 117—128

I. Общее значеніе разбираемыхъ вопросовъ организаціи самоуправленія (117—118).

II. Требованія сословности въ мѣстномъ самоуправленіи и ея значеніе. Источникъ сословной организаціи самоуправленія. Земскіе чины, какъ орудіе господства сословныхъ интересовъ. Сословная организація мѣстнаго управленія Германіи (воспоминаніе феодальныхъ отношеній). Консервативная программа старо-дворянской партіи германскихъ государствъ. Сословная организація Австріи (118—122).

III. Несоотвѣтствіе сословной организаціи самоуправленія съ идеей новаго государства. Соціальное значеніе сословной организаціи. Объясненіе существованія сословной организаціи. Проявленіе сословности въ мѣстномъ управленіи. Virilstimme (122—125).

IV. Институтъ безвозмездныхъ почетныхъ должностей. Значеніе его въ Англіи и на континентѣ. Прусскіе Amtsvorsteher'ы. Несовмѣстимость сословнаго представительства и государственнаго значенія самоуправленія. Преимущество одного сословія въ видахъ обезпеченія культурныхъ требованій (125—128).

§ 11. Мѣры обезпеченія интересовъ имущественныхъ классовъ . . . . . 129—139

I. Значеніе мѣръ, обезпечивающихъ вліяніе въ самоуправленіи интересовъ капитала: высокій имущественный цензъ и трехклассная система выборовъ (129).

II. Значеніе имущественнаго ценза со времени великой революціи. Буржуазное оправданіе высокаго имущественнаго ценза (129—131).

III. Мотивы въ пользу обезпеченія буржуазныхъ интересовъ въ законѣ 23 іюля 1845 г. относительно устройства рейнскихъ провинцій и въ прусскомъ законѣ 11 марта 1850 г. (131—133).

IV. Соображенія относительно высокаго имущественнаго ценза. Несостоятельность организаціи самоуправленія, основанной на преобладаніи интересовъ капитала съ политической и соціальной стороны (133—136).

V. Трехклассная система въ Россіи; ея примѣненіе въ Городовомъ положеніи 1870 г. Общее значеніе разбираемаго вопроса (136—139).

§ 12. Мѣры, обезпечивающія непосредственное вмѣшательство правительственной власти въ область самоуправленія . . . . 139—143

I. Значеніе этого вопроса въ исторіи Франціи. Назначеніе

стр.

исполнительныхъ органовъ самоуправленія въ Бельгіи, Голландіи и въ скандинавскихъ государствахъ (139—140).

II. Статья 95-я Положенія 12 іюня 1890 г. въ Россіи и общее значеніе вмѣшательства правительства въ область самоуправленія. Практическіе доводы въ пользу несостоятельности подобнаго вмѣшательства. Политическіе и соціальные факторы, стоящіе въ противорѣчіи съ подобными мѣрами вмѣшательства (140—141).

III. Соціальныя причины вмѣшательства правительства въ самоуправленіе во Франціи и въ германскихъ государствахъ. Общее заключеніе изъ разсмотрѣнія этого вопроса; недовѣріе государства къ обществу (142—143).

§ 13. Мѣры обезпеченія культурныхъ интересовъ . . . . . 143—152

I. Общее значеніе культурныхъ требованій въ самоуправленіи (143).

II. Цензъ образованія; его общее значеніе; замѣна имъ имущественнаго ценза въ Португаліи и Испаніи (143—144).

III. Начальное образованіе, какъ условіе представительства въ нашемъ правѣ; требованія мѣстныхъ коммиссій, созванныхъ для выработки Городового положенія 1870 г. (144—145).

IV. Значеніе условій средняго и высшаго образованія для активнаго и пассивнаго права избранія (145—146).

V. Цензъ личнаго достоинства или услуги. Мнѣніе мѣстныхъ коммиссій 1862—63 г. о необходимости таковаго въ Россіи. Цензъ личнаго достоинства для избранія мировыхъ судей: статья 34-я Судебныхъ Уставовъ 1864 г. (157—151).

VI. Выраженіе культурныхъ требованій въ извѣстной избирательной системѣ. Доводы въ пользу территоріальнаго представительства. Необходимость экстерриторіальности для избираемаго. Scrutin de liste и scrutin individuel въ мѣстномъ самоуправленіи (151—152).

§ 14. Отрицательныя условія активнаго и пассивнаго права избранія и ихъ политическое и общественное значеніе . . . . . 152—165

I. Вопросъ о допустимости женщинъ въ составъ мѣстнаго представительства. Женщины-избиратели въ австрійскомъ и въ англійскомъ правѣ. Коммиссія города Кирилова въ пользу необходимости допущенія женщинъ въ составъ городскихъ избирателей. Допущеніе женщинъ съ точки зрѣнія хозяйственнаго и государственнаго значенія самоуправленія (152—156).

II. Вопросъ о религіозномъ убѣжденіи избирателей. Еврейскій вопросъ въ нашемъ правѣ. Устраненіе евреевъ по Положенію 12 іюня 1890 г. Представительство евреевъ по нашему Городовому положенію 1892 г. Значеніе этого вопроса какъ съ политической и соціальной стороны. Мнѣніе бывшаго черниговскаго губернатора князя Голицына о вредѣ устраненія раскольниковъ отъ участія въ мѣстномъ самоуправленіи. Значеніе присяги въ иностранномъ и нашемъ правѣ (156—160).

стр.

III. Вопросъ о подданствѣ и о несовмѣстимости службы по самоуправленію съ нѣкоторыми правительственными должностями. Разсмотрѣніе этого вопроса какъ съ хозяйственной, такъ и съ государственной точки зрѣнія на самоуправленіе (160—162).
IV. Вопросъ о духовенствѣ въ нашемъ правѣ. Постановка этого вопроса въ испанскомъ и англійскомъ законодательствахъ (162—163).
V. Отрицательныя условія, объясняемыя соціальными причинами. Преступность человѣка; позорныя занятія; зависимое положеніе (164).
VI. Общее заключеніе относительно разсмотрѣнія этого вопроса (165).

§ 15. Организація исполнительной власти самоуправленія . . . . . 165—170
I. Значеніе этого вопроса. Принципъ образованія исполнительныхъ органовъ: выборъ, рекомендація, назначеніе (165).
II. Коллегіальная система исполнительныхъ органовъ самоуправленія въ нашемъ правѣ (166—177).
III. Значеніе единоличныхъ должностей въ самоуправленіи. Landesdirector Пруссіи (168).
IV. Необходимость выборнаго начала въ образованіи исполнительнаго органа самоуправленія (170).

§ 16. Значеніе всесословныхъ округовъ. . . 170—174
I. Общее значеніе разсмотрѣнія различныхъ системъ организаціи самоуправленія. Зависимость основныхъ чертъ организаціи самоуправленія отъ политическихъ и соціальныхъ условій страны (170—172).
II. Необходимость признанія выборнаго начала за основаніе всей организаціи самоуправленія. Необходимость прочныхъ мѣстныхъ союзовъ (172).
III. Значеніе представительства самоуправляющихся всесословныхъ территоріальныхъ единицъ. Распредѣленіе представителей отъ каждаго округа законодательною властью (173—174).

ГЛАВА IV.

Контроль надъ самоуправленіемъ.

§ 1. Значеніе для самоуправленія измѣненія взглядовъ на административную дѣятельность, какъ на исключительно pouvoir exécutif. . . . . . 175—185
I. Значеніе государственнаго вмѣшательства въ область мѣстной жизни (175—176).
II. Административная централизація, какъ послѣдствіе государственнаго вмѣшательства. Французская централизація и срав-

стр.

неніе ея съ цезаризмомъ (Ferron). Значеніе бюрократической опеки (176—177).

III. Конституція 1799 г. объ отвѣтственности должностныхъ лицъ. Вопросъ о самостоятельности администраціи. Наука полиціи и наука объ управленіи (178—179)

IV. Классификація государственныхъ властей по Лоренцу Штейну. Значеніе взглядовъ Штейна и Гнейста для вопроса самостоятельности администраціи (181—182).

V. Основныя положенія административныхъ отношеній, какъ результатъ измѣненія взглядовъ на исполнительную власть государства. Общій смыслъ этихъ положеній—самостоятельная и отвѣтственная административная власть въ государствѣ. Значеніе этого вопроса для самоуправленія. Недовѣріе государства къ самоуправленію. Значеніе самоуправленія для упроченія законности и порядка (183).

§ 2. Понятіе контроля, опеки и надзора . . 185—189

I. Значеніе понятія опеки для мѣстнаго самоуправленія. Раздѣленіе понятія опеки и надзора во французскомъ правѣ (185).

II. Система Бельгіи и германскихъ государствъ: самостоятельный и препорученный кругъ дѣлъ. Замѣна понятія опеки контролемъ въ нашемъ правѣ. Терминологія Гнейста и Штейна касательно надзора за самоуправленіемъ (186—187).

III. Три вида контроля по Гнейсту: административный, судебный, парламентскій. Ихъ подраздѣленія (187—188).

IV. Общее значеніе административнаго, судебнаго и общественнаго контроля (188—189).

§ 3. Контроль надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ въ Англіи . . . . . 189—195

I. Судебный характеръ мѣстнаго управленія Англіи (189).

II. Значеніе парламента для англійскаго мѣстнаго управленія (190).

III. Съѣздъ мировыхъ судей и его значеніе, какъ органа надзора за управленіемъ (190—191).

IV. Административная централизація въ Англіи. Бюро мѣстнаго управленія; его составъ и порядокъ дѣятельности (191—194).

V. Возможность примѣненія принциповъ контроля надъ аристократическимъ самоуправленія къ контролю надъ демократическимъ (194—195).

§ 4. Административное распоряженіе и различные виды контроля . . . . . 195—202

I. Значеніе административнаго распоряженія для мѣстнаго самоуправленія (195).

II. Отличіе закона и административнаго распоряженія (195—196).

III. Классификація распоряженій по Штейну (196).

IV. Административныя распоряженія въ нѣмецкомъ и нашемъ правѣ. Вопросъ объ нихъ при обсужденіи Городового положенія 1870 г. Дарованіе права административныхъ распоряженій нашимъ земскимъ учрежденіямъ (197—198).

V. Отношенія административнаго распоряженія къ нашимъ основнымъ законамъ. Общій характеръ административныхъ распоряженій въ нашемъ правѣ (198—200).

VI. Вопросъ о контролѣ надъ законностью и надъ цѣлесообраз-

стр.

ностью постановленій земскихъ собраній. Значеніе этого вопроса (200—202).

§ 5. Виды и значеніе административнаго контроля . . . . . 202—212

I Французская система контроля. Законъ 14 декабря 1789 г. Различныя права администраціи по отношенію къ общинному самоуправленію Франціи. Вопросъ о контролѣ надъ департаментскимъ самоуправленіемъ (202—204).

II. Контроль надъ самоуправленіемъ въ Бельгіи. Отличіе его въ нѣкоторыхъ пунктахъ отъ системы Франціи. Вопросъ о контролѣ въ Нидерландахъ, Бельгіи и скандинавскихъ государствъ (204—209).

III, Система контроля въ Испаніи и Португаліи (209).

IV. Контроль надъ самоуправленіемъ въ Австріи; значеніе этого контроля. Общее значеніе контроля въ Пруссіи (210—211).

V. Разсмотрѣніе различныхъ вопросовъ, къ которыхъ выражается контроль надъ самоуправленіемъ: время собраній, составъ бюро, утвержденіе постановленій и роспускъ собраній (211—212).

§ 6. Значеніе общественнаго контроля . . . 212—219

I. Ученіе объ обществѣ и его общее значеніе для самоуправленія (212—214).

II. Теорія общества и мѣры общественнаго контроля надъ самоуправленіемъ (215).

III. Необходимыя условія общественнаго контроля (216—218).

IV. Политическое значеніе общественнаго контроля (218—219).

§ 7. Судебный контроль и его предѣлы . . 219—223

I. Основная цѣль судебнаго контроля и общее значеніе контроля суда (219—220).

II. Требованія, предъявляемыя обществомъ къ суду въ цѣляхъ дѣйствительнаго контроля надъ самоуправленіемъ (220—221).

III. Предѣлы судебнаго контроля. Разрѣшеніе вопросовъ о законности дѣйствій самоуправленія посредствомъ обыкновеннаго суда (221—223).

§ 8. Административная юстиція . . . . . 223—231

I. Значеніе понятія административной юстиціи (223).

II. Классификація г. Коркунова системъ административной юстиціи (224).

III. Вопросъ объ административной юстиціи во Франціи въ эпоху революціи (224—225).

IV. Мнѣніе Окока и Вивьена (225—226).

V. Взгляды на административную юстицію Л. Штейна, высказанные имъ въ 1865, 1869 и 1879 гг. Конституціонное значеніе понятія административной юстиціи. Ученіе Гнейста объ административной юстиціи (227—229)

VI. Общее значеніе административной юстиціи и мнѣніе проф. Куплеваскаго (230—231).

§ 9. Система Россіи . . . . . 232—247

1. Общее опредѣленіе и раздѣленіе контроля надъ самоуправленіемъ въ нашемъ правѣ (232).

стр.

II. Опека надъ выборными органами дореформеннаго самоуправленія. Самостоятельность нѣкоторыхъ должностей по старымъ законамъ (232—233).
III. Статья 6-я Положенія о земскихъ учрежденіяхъ: замѣна понятія „опеки“ понятіемъ „наблюденія“. Принципъ личной отвѣтственности губернаторовъ при надзорѣ за самоуправленіемъ. Различіе положенія губернатора по наказу 1837 г. и по Положенію о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. (233—234).
IV. Проявленіе надзора губернатора по Положенію 1864 г. Значеніе утвержденій лицъ и постановленій со стороны административной власти (235—236).
V. Контроль надъ городами по Положенію 1870 г. Значеніе II Отдѣленія Собственной Его Величества Канцеляріи въ разрѣшеніи этого вопроса. Замѣна единоличнаго контроля губернатора коллегіальнымъ контролемъ Губернскаго присутствія. Мотивы въ пользу таковой замѣны (236—238).
VI. Значеніе судебнаго и общественнаго контроля надъ самоуправленіемъ Россіи (239—240).
VII. Способы контроля надъ самоуправленіемъ по новому Земскому и Городовому положенію (240—244).
VIII. Контроль надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ: мировые посредники, присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, земскіе участковые начальники (244—248).

§ 10. Необходимыя условія правительственнаго контроля надъ самоуправленіемъ . . . . 248—257

I. Значеніе отчетности и отвѣтственности для опредѣленія условій правительственнаго контроля надъ самоуправленіемъ. (248—249).
II. Отвѣтственность чиновниковъ по нашему праву. Значеніе дисциплинарной власти (249—250).
III. Назначеніе и утвержденіе должностныхъ лицъ самоуправленія (251—253).
IV. Необходимость самостоятельности мѣстнаго самоуправленія. Право протеста, жалоба, искъ. Значеніе законодательнаго урегулированія различныхъ отраслей мѣстной жизни (253—255)
V. Общее заключеніе относительно этого вопроса (255—257).

§ 11. Отношенія между совѣщательными органами, какъ контролирующими инстанціями, и органами исполненія въ мѣстномъ самоуправленіи . . . . . . 257—266

I. Отношеніе населенія къ своимъ представителямъ. Необходимость устойчивости избирательнаго собранія. Возможность новыхъ выборовъ въ случаѣ требованія ихъ извѣстною частью избирателей (257—259).
II. Общая постановка исполнительныхъ органовъ въ мѣстномъ самоуправленіи (260—261).
III. Отношеніе представительства высшаго территоріальнаго округа къ низшему территоріальному округу. Значеніе ревизіонныхъ комиссій. Вопросъ объ отчетности (262—264).
IV. Вопросъ о возбужденіи преслѣдованія должностныхъ лицъ въ мѣстномъ самоуправленіи (265—266).

стр.

ГЛАВА V.

Политическое и соціальное значеніе самоуправленія.

§ 1. Значеніе и цѣль современнаго государства и мѣсто вопроса самоуправленія въ системѣ государственнаго права . . . . . 267—271

I. Зависимость опредѣленія понятія самоуправленія отъ опредѣленія цѣли и задачи государства (267—268).

II. Воззрѣніе на государственную дѣятельность въ XIX вѣкѣ (269—270).

III. Юридическое отношеніе государства къ подданнымъ. Политическое значеніе самоуправленія (270—271).

2. Самоуправленіе, какъ мѣра и показатель общественнаго развитія . . . . . 271—275

I. Значеніе науки полиціи, науки объ управленіи для развитія понятія о соціальномъ значеніи различныхъ учрежденій (271—272).

II. Отношеніе самоуправленія къ общественному развитію. Примѣръ—Англія (272—273).

III. Отношеніе государства къ индивидуальному и общественному развитію (273—274).

IV. Свобода общества, какъ условіе развитія и упроченія самоуправленія (275).

§ 3. Самоуправленіе, какъ примиритель общества и государства . . . . . 275—281

I. Противоположеніе общества и государства (275—276).

II. Участіе народа въ законодательствѣ и судѣ. Стремленіе замѣнить судъ совѣсти судомъ знанія. Допущеніе бо́льшаго участія короннаго элемента въ судѣ и самоуправленіи (276—280).

III. Границы государственной дѣятельности. Мнѣніе Дж. Ст. Милля (280—281).

§ 4. Самоуправленіе, какъ форма управленія мѣстностью . . . . . 281—291

I. Необходимость ограниченія понятія самоуправленія областью административныхъ отношеній (281—282).

II. Территоріальные союзы и ихъ предѣлы (282—284).

III. Административное значеніе самоуправленія. Историческіе доводы въ пользу необходимости самоуправленія (284—286).

IV. Историческое образованіе мѣстныхъ союзовъ и математическое раздѣленіе страны (287—288).

V. Значеніе вопроса о *мѣстности* въ государственномъ правѣ (289—291).

§ 5. Итоги изслѣдованія . . . . . 291—296

I. Значеніе вопроса компетенціи самоуправленія для разрѣшенія всѣхъ остальныхъ вопросовъ (291—292).

II. Вопросы организаціи самоуправленія и ихъ значеніе (292—293).

III. Контроль надъ самоуправленіемъ и общее его значеніе (294).

IV. Общее опредѣленіе основныхъ началъ самоуправленія въ законодательствѣ большинства европейскихъ государствъ (294—296).

ЧАСТЬ I.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общій ходъ развитія понятія самоуправленія.

§ 1. Задача предлагаемаго изслѣдованія.

„Слово самоуправленіе, говоритъ нѣмецкій ученый Лабандъ есть подражаніе англійскому выраженію Selfgovernement; оно вошло въ общее употребленіе, благодаря многочисленнымъ сочиненіямъ Гнейста по административному праву Англіи, и стало нынѣ боевымъ лозунгомъ въ политикѣ“ *).

Дѣйствительно, тѣ факты административной жизни, которыя наука подводитъ подъ общее понятіе „самоуправленіе“ могутъ явиться лишь при извѣстныхъ политическихъ условіяхъ страны.

Въ русской жизни появленіе мѣстнаго самоуправленія въ предѣлахъ, очерченныхъ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. и городовымъ положеніемъ 1870 года, мыслимо было лишь послѣ 1861 года.

19-го февраля 1861 года пала крѣпостная Россія и процессъ постепеннаго ея раскрѣпощенія выразился въ цѣломъ рядѣ реформъ, въ основѣ которыхъ лежали иные, не крѣпостническіе принципы. Въ области государственнаго управленія, равно какъ и въ другихъ областяхъ, реформы прошлаго царствованія явились выраженіемъ „довѣрія къ народу“; освободительныя начала реформъ императора Александра II пробудили наконецъ нашу жизнь. Оживленіе жизни должно было вызвать и оживленіе въ научной

*) Paul Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Erster Band. 1888, стр. 94.

литературѣ. Научная литература не забыла и вопросовъ самоуправленія. Труды Лохвицкаго, Градовскаго, Кн. Васильчикова, Головачева, появившіеся въ 60-тыхъ и въ началѣ 70-тыхъ годовъ служатъ доказательствомъ только что высказанной мысли. Авторъ книги „о самоуправленіи" Кн. Васильчиковъ первый сдѣлалъ серьезную попытку связать зачадки нашего самоуправленія въ болѣе или менѣе стройную систему. Въ началѣ своей книги, изданной въ 1869 году, кн. Васильчиковъ заявляетъ, что „предметъ его сочиненія есть изслѣдованіе тѣхъ порядковъ внутренняго управленія, которые входятъ въ кругъ дѣйствія крестьянскихъ, земскихъ и мировыхъ учрежденій". „Отыскивая", продолжаетъ онъ далѣе, „общій смыслъ и разумъ этихъ законоположеній мы свели ихъ въ одно общее понятіе и подъ одно руководящее начало, которое называемъ самоуправленіемъ" *). Подобное весьма наглядное обозначеніе тѣхъ явленій, которыя у насъ въ Россіи можно подвести подъ понятіе самоуправленія, мы встрѣчаемъ почти у всѣхъ изслѣдователей административныхъ порядковъ, созданныхъ реформами прошлаго царствованія. При этомъ хотя точно было сдѣлано обозначеніе самоуправленія, какъ извѣстнаго начала, связующаго именно данныя реформы, однако не было точнаго опредѣленія понятія самоуправленія. Опредѣленіе самоуправленія, почерпнутое изъ трудовъ Гнейста, съ котораго начинается самое изложеніе книги кн. Васильчикова не въ состояніи было объяснить всѣхъ тѣхъ явленій, которыя входили „въ кругъ дѣйствій крестьянскихъ, земскихъ и мировыхъ учрежденій".

Что такое „самоуправленіе", каковы его начала и т. д.,— всѣ эти теоретическіе вопросы остались далеко нерѣшенными русскою научною литературой и до сихъ поръ еще не только въ обществѣ, но и въ нашей законодательной и административной практикѣ нельзя указать никакихъ твердо установившихся взглядовъ на основныя начала, предѣлы и необходимыя условія мѣстнаго самоуправленія.

---

*) Кн. Васильчиковъ «о Самоуправленіи» изд. 1869 г., Т. I., стр. 1.

Обращаясь отъ нашей литературы и жизни къ литературѣ и жизни западно-европейскихъ государствъ, мы и здѣсь встрѣтимъ два аналогичныхъ факта: 1) постепенное возрастаніе интереса къ самоуправленію и 2) отсутствіе какого-либо общаго опредѣленія самоуправленія, которое бы болѣе или менѣе прочно было установлено въ системѣ государственнаго права. Въ началѣ семидесятыхъ годовъ, менѣе чѣмъ 20 лѣтъ назадъ, извѣстный англійскій дипломатъ и публицистъ лордъ Моріеръ въ слѣдующихъ выраженіяхъ рисовалъ картину возростающаго интереса къ самоуправленію и пытался указать причину подобнаго оживленія интереса къ этой новой формѣ управленія: „съ каждымъ годомъ" такъ начинаетъ свою брошюру о самоуправленіи лордъ Моріеръ: „вопросъ о мѣстномъ управленіи все громче и громче стучится у дверей всѣхъ парламентовъ Европы. Каждый годъ рождаются новые проекты и гибнутъ безслѣдно. Повсюду встрѣчаемся мы съ однимъ и тѣмъ же явленіемъ: общество выросло изъ своего платья, въ которое его одѣло государство; оно стремится разными путями создать себѣ соотвѣтствующее одѣяніе, то пригоняя новыя формы къ старому содержанію, то зливая новое содержаніе въ старыя формы. Повсюду раздвоенность между обществомъ и государствомъ: они косятся другъ на друга,—ибо неизвѣстно, кого изъ нихъ будущее сдѣлаетъ господиномъ и кого—рабомъ". Наступили и прошли восьмидесятые годы и положеніе вещей мало измѣнилось. Правда, за это время въ цѣломъ рядѣ государствъ можно указать на нѣсколько законовъ о мѣстномъ управленіи, но за то сколько проектовъ потерпѣло неудачу. Только двѣ страны за это время перестроили заново всю систему мѣстныхъ учрежденій. Это почти не играющіе никакой роли въ Европѣ: Испанія (зак. 1876 и 1882 г.) и Португалія (зак. 1878 г.). Затѣмъ, во всѣхъ первостепенныхъ государствахъ, гдѣ изданы новые законы о самоуправленіи, они были болѣе грандіозны по замыслу, чѣмъ по исполненію. Таковы реформы мѣстнаго управленія во Франціи (1871 г.), Пруссіи (1872 и 1875 г.) и Англіи (1888 г.). Всѣ эти реформы были вызваны ясно сознанной необходимостью перестроить мѣстныя учрежденія сообразно новымъ

политическимъ и соціальнымъ условіямъ. Убѣжденіе во вредѣ административной централизаціи для самого государства и необходимость идти за неуклонною демократизаціею европейскихъ обществъ рѣзко отражаются на новыхъ законахъ о мѣстномъ управленіи. Они стремятся провести въ жизнь два рода началъ: начало децентрализаціи и начало демократическаго самоуправленія. Но далеко еще нельзя говорить о торжествѣ этихъ началъ въ мѣстной администраціи. Правительства Западной Европы не покончили еще съ вопросомъ о мѣстномъ управленіи и онъ долго еще будетъ „стучаться въ двери парламентовъ" и ждать своего окончательнаго разрѣшенія.

Не болѣе утѣшительнымъ представляется состояніе научной литературы и публицистики, разбирающей вопросы самоуправленія. Не смотря на рядъ новыхъ работъ по изслѣдованію административныхъ вопросовъ, въ общемъ сознаніи вопросы эти остаются почти столь же запутанными и темными, какъ и ранѣе. Для того, чтобы оріентироваться въ этой массѣ столь сложныхъ и запутанныхъ вопросовъ, слѣдуетъ намѣтить себѣ тѣ главные пункты, по которымъ проходило развитіе идеи самоуправленія. Въ системахъ государственнаго и административнаго права слово „самоуправленіе" появилось недавно. Можно сказать, что оно привилось только въ двухъ литературахъ: русской и нѣмецкой. И здѣсь и тамъ оно обнимаетъ приблизительно тотъ же кругъ явленій. Во французской и другихъ романскихъ литературахъ мы не найдемъ слова, обнимающаго всѣ виды самоуправленія. Самоуправленіе, какъ будетъ указано ниже, развивалось здѣсь преимущественно какъ самоуправленіе общины и въ виду этого, а также въ виду особаго характера западно-европейскихъ общинъ (ихъ отношеніе къ государству) — для выраженія самоуправленія общинъ употребляются выраженія: „свобода общины", „автономія общины" и т. п.

Что касается самоуправленія округовъ и провинцій, то мы также не найдемъ, чтобы имъ давалось общее выраженіе органовъ самоуправленія. Эти органы скрываются или подъ старыми названіями, сохранившимися отъ прежняго сословнаго пред-

ставительства (Голландія, Австрія, государства Германіи) или совершенно неузнаваемы подъ скромнымъ названіемъ провинціальныхъ совѣтовъ. Въ Англіи то, что относитъ въ ней западно-европейская наука къ самоуправленію, не носитъ въ самой странѣ такого названія, а скромно прячется подъ спеціальныя названія управленія приходовъ, городовъ, графствъ и проч. Послѣдній законъ есть законъ не о самоуправленіи, а о мѣстномъ управленіи Local governement act. Въ новѣйшихъ нѣмецкихъ законахъ мы встрѣчаемъ вмѣсто выраженія учебниковъ „Selbstverwaltungskörper“ выраженія „Kommunalverbände“, подобное-же игнорированіе слова „Selbstverwaltung“ мы находимъ и въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ учебникахъ. Изъ этого бѣглаго указанія слѣдуетъ, что изслѣдованіе явленій самоуправленія представляется затруднительнымъ въ виду такой неустановившейся терминологіи самыхъ явленій.

Если отъ этой терминологіи перейти къ главнѣйшимъ теоріямъ, то и здѣсь мы встрѣтимъ большую путаницу: то подъ самоуправленіемъ разумѣется лишь самоуправленіе общинное, то самоуправленіе изчезаетъ среди другихъ союзовъ, разсматривается какъ всякій союзъ, то его смѣшиваютъ съ федераціею, то ему придаютъ специфическое значеніе управленія посредствомъ почетныхъ должностей (Ehrenämter) въ отличіе отъ управленія посредствомъ профессіональныхъ чиновниковъ (Berufsämter), наконецъ, самоуправленіе есть Selfgovernement, другими словами, система политическихъ и административныхъ учрежденій, гарантирующихъ свободу народа. Токвиль, Штейнъ, Гнейстъ, Лабандъ таковы имена наиболѣе выдающихся теоретиковъ самоуправленія. Община, союзъ, федерація, Selfgovernement и аристократическое самоуправленіе таковы осязательные идеалы главнѣйшихъ теорій.

Ограничивая свою задачу сопоставленіемъ взглядовъ европейскаго законодательства на основныя начала самоуправленія, мы все же считаемъ небезполезнымъ хоть кратко, но все же коснуться въ нашемъ сочиненіи различныхъ теорій самоуправленія. При этомъ надо замѣтить, что при изложеніи взглядовъ представителей главнѣйшихъ теорій желательно было бы коснуться внѣшнихъ

факторовъ политической жизни и тѣхъ сторонъ движенія политической науки, которыми обыкновенно обусловливалось самое появленіе этихъ системъ. Такъ какъ рѣдкій изъ представителей науки о самоуправленіи оставался внѣ политическаго движенія своей страны, то намъ придется, кромѣ того, указать на политическое значеніе, которое имѣла та или иная теорія, другими словами, не только выяснить факторы происхожденія теоріи, но и ея результаты. Такое чисто-политическое значеніе имѣли въ особенности теоріи Токвиля и Гнейста. Борьба за самоуправленіе во Франціи и Германіи представляетъ изъ себя весьма любопытныя и поучительныя страницы изъ политической исторіи. Въ научномъ движеніи идеи самоуправленія въ Германіи можно указать на различныя эпохи ея; въ образованіи этихъ эпохъ громадную роль играетъ появленіе сначала науки полиціи (Моль) и затѣмъ науки объ управленіи (Штейнъ).

Своеобразное значеніе имѣлъ вопросъ о самоуправленіи въ Россіи въ томъ смыслѣ, что о немъ больше говорили въ административныхъ сферахъ, чѣмъ въ литературѣ. Въ виду этого изученіе развитія идеи самоуправленія изъ хода законодательныхъ работъ по административнымъ реформамъ въ Россіи дастъ болѣе полную картину того, что думали и разумѣли у насъ подъ идею самоуправленія, чѣмъ это мы можемъ найти въ изученіи литературы и публицистики.

Таково въ общихъ чертахъ положеніе законодательства и ученой разработки вопроса о самоуправленіи у насъ и на западѣ Европы. Болѣе подробное изложеніе главныхъ моментовъ развитія идеи самоуправленія въ наукѣ и жизни и составляетъ предметъ первой главы нашего изслѣдованія. Въ главѣ этой мы постараемся: 1) указать на тѣ факты политической и административной жизни, которые наиболѣе ярко очерчиваютъ положеніе тѣхъ явленій, которыя можно подвести подъ понятіе самоуправленія при старомъ порядкѣ и при революціи (§ 2); 2) указать на политическую и литературную борьбу за самоуправленіе во Франціи (§ 3) 3) показать постепенное движеніе (§ 4) идеи самоуправленія въ германской научной литературѣ 4) указать на теорію Гнейста, въ связи съ изложеніемъ общей системы управленія

въ Англіи, какъ отправной точки теоріи Гнейста, и тѣхъ результатовъ, которые можно приписать Гнейсту въ возникшей въ 60—80 г. борьбѣ за самоуправленіе въ германской наукѣ и въ политической жизни (§ 5); 5) указать на общій ходъ исторіи законодательныхъ работъ по введенію самоуправленія въ Россіи и на существующую по этому вопросу литературу въ Россіи (§ 6). Въ этой схемѣ можетъ показаться страннымъ, что изложеніе общей системы мѣстнаго управленія въ Англіи мы помѣщаемъ въ связи съ теоріей Гнейста, послѣ обзора французской и нѣмецкой литературы и жизни. Въ свое оправданіе мы можемъ сказать слѣдующее: въ этой главѣ мы желаемъ дать очеркъ развитія понятій о самоуправленіи на континентѣ. Въ этомъ отношеніи англійская система самоуправленія явилась передъ глазами западно-европейской науки и публицистики, главнымъ образомъ, въ переработкѣ Гнейста. Поэтому, посвящая въ послѣдующихъ главахъ ряды страницъ изложенію дѣйствительной системы Англіи, въ этой главѣ намъ важнѣе выяснить понятіе о той Англіи, которую излагалъ европейской наукѣ Рудольфъ Гнейстъ.

Подобное изложеніе общаго хода развитія идеи самоуправленія дастъ намъ возможность, какъ сказано ниже, выяснить и поставить ближайшія цѣли нашего изслѣдованія. Цѣли эти заключаются въ слѣдующемъ: 1) въ установленіи необходимыхъ признаковъ самоуправленія, какъ извѣстной формы участія народа въ государственной власти; 2) въ выясненіи главнѣйшихъ моментовъ, опредѣляющихъ систему самоуправленія къ той или иной странѣ; 3) въ сравнительномъ обозрѣніи взглядовъ законодательства главнѣйшихъ простыхъ европейскихъ государствъ на одни основные начала самоуправленія.

Таковы наши ближайшія задачи, указаніе на нихъ даетъ понять, сколь мы съуживаемъ обширную область изслѣдуемаго предмета. Для того, чтобы дать возможность хоть нѣсколько разобраться въ столь сложномъ и важномъ вопросѣ „какъ люди живутъ на мѣстахъ“ мы остановились лишь на небольшой части задачи, принявъ за предметъ изслѣдованія вопросы самоуправленія, какъ из-

вѣстной формы участія народа въ мѣстной администраціи, мы, главнымъ образомъ, останавливаемся на приведеніи въ извѣстную систему прямо выраженныхъ взглядовъ европейскихъ законодательствъ на общіе вопросы самоуправленія, оставляя не тронутымъ цѣлый рядъ другихъ вопросовъ, а именно болѣе подробное изслѣдованіе научной литературы и публицистики по самоуправленію, указаніе на дѣйствительное состояніе самоуправленія въ изслѣдуемыхъ странахъ, изложеніе того, въ какомъ положеніи находятся различныя отрасли народной жизни, направляемыя и руководимыя органами самоуправленія. Для болѣе всесторонняго изслѣдованія, чѣмъ нынѣ предлагаемое, авторъ не располагалъ ни достаточнымъ матеріаломъ, ни достаточнымъ знаніемъ и подготовкою.

---

§ 2. Старый порядокъ, революція и самоуправленіе.

Исторія развитія государственныхъ и административныхъ учрежденій Англіи съ одной стороны и государствъ европейскаго континента съ другой представляетъ настолько существенныя черты различія, что является необходимымъ особо разсматривать ту и другую систему самоуправленія. Предметъ настоящаго параграфа составитъ изслѣдованіе явленій самоуправленія, только континента З. Европы.

Явленія самоуправленія, которыя мы имѣемъ въ виду изслѣдовать на основаніи изученія европейскаго законодательства суть результатъ постепеннаго политическаго и соціальнаго процесса, приведшаго насъ къ современному, преобладающему въ Европѣ типу государства. Самоуправленіе, какъ извѣстную форма участія народа въ мѣстной администраціи, мыслимо теперь изучать лишь въ связи съ тѣми основными началами политическаго устройства и тѣми главнѣйшими соціальными теченіями, которыя характеризуютъ теперешнее состояніе европейскихъ государствъ.

Мы считали бы не лишнимъ, прежде чѣмъ излагать системы самоуправленія въ связи съ началами современнаго государства и общества, нѣсколько разобраться среди тѣхъ явленій, которыя сосуществовали вполнѣ логически при старой системѣ управленія и теперь въ качествѣ остатковъ переживанія существуютъ еще въ видѣ нѣкоторыхъ формъ самоуправленія. Въ научной литературѣ

установилась термины „старый порядокъ“ и „революція“, какъ знаменующія два рода началъ политическаго и соціальнаго устройства, совершенно враждебныхъ и несовмѣстимыхъ другъ съ другомъ. Изъ вопроса объ отношеніи этихъ двухъ эпохъ развитія западно-европейской жизни, мы остановимся лишь на тѣхъ пунктахъ, которые будутъ имѣть существенное значеніе для нашего будущаго изслѣдованія. Сначала мы коснемся чисто-политической стороны вопроса. Съ точки зрѣнія принципа государственности нѣтъ сомнѣнія, что всѣ фазы развитія „стараго порядка“, какъ такой системы учрежденій, которую создали три силы: абсолютная власть королей, феодальная аристократія и духовенства, всѣ эти фазы, повторяемъ могутъ быть выражены, какъ приложеніе къ государственнымъ отношеніямъ принциповъ частнаго права и въ этомъ смыслѣ дѣйствительно старый порядокъ есть противоположеніе революціи, какъ такого политическаго движенія, которое выставило на первой планъ публичный характеръ власти.

Въ этомъ и заключается тотъ громадный переворотъ въ политическихъ взглядахъ, который произвела революція; поэтому то современная доктрина государственнаго права начинается съ революціи, ибо только революція укрѣпила навсегда государственную власть, замѣнивъ окончательно ея частно—правовой характеръ публичнымъ характеромъ.

Если, такимъ образомъ, въ области государственнаго права старый порядокъ и революція во всѣхъ ихъ фазахъ развитія суть выраженія двухъ рѣзко враждебныхъ характеровъ государственнаго устройства, частно-правоваго и публичнаго характера, то и въ области административныхъ отношеній фазы развитія той и другой системы представляютъ намъ весьма существенныя различія системъ управленія.

Въ исторіи стараго порядка намъ сразу слѣдуетъ обратить вниманіе на главнѣйшіе эпохи этой исторіи: полный разцвѣтъ феодализма, усиленіе королевской власти, движеніе городскихъ общинъ, появленіе земскихъ членовъ и торжество абсолютизма. Эти пять главнѣйшихъ эпохъ развитія любопытны для насъ не съ точки зрѣнія измѣненія основныхъ принциповъ государственности, а съ точки зрѣнія воздѣйствія на форму политическихъ и административныхъ отношеній различныхъ соціальныхъ факторовъ. Не желая давать какого либо обстоятельнаго очерка этихъ порядковъ, мы позволимъ себѣ сдѣлать это отступленіе въ области исторіи

лишь для уясненія нашихъ взглядовъ на взаимодѣйствіе различныхъ политическихъ, административныхъ и соціальныхъ отношеній.

Говоря о феодализмѣ, мы будемъ разумѣть прочно установившуюся около XI вѣка почти повсемѣстно въ Западной Европѣ извѣстную систему политическихъ и соціальныхъ отношеній.

Въ основѣ ея политическихъ отношеній лежитъ *договоръ*, обыкновенный договоръ частно правоваго характера, въ основѣ соціальныхъ отношеній *крѣпостное право*. Въ объясненіи происхожденія феодализма не такъ существенно искать причины національнаго характера, есть ли феодализмъ германскаго или романскаго происхожденія, сколько уясненія себѣ того факта, что появленіе и упроченіе феодализма есть, главнымъ образомъ, результатъ невозможныхъ экономическихъ условій жизни народовъ, въ которыя ихъ привела система господствующихъ до этого политическихъ отношеній. Въ самомъ дѣлѣ, что представляло изъ себя римское государство при постепенномъ своемъ паденіи. Это было такое механически составленное цѣлое, въ коемъ центръ эксплоатировалъ мѣстность. Система фискальныхъ и воинскихъ отношеній была такова, что мелкому собственнику не было возможно вести свое хозяйство. Присоедините къ этому необезпеченность личности и отсюда получится логическій исходъ продажи своей свободы за защиту вооруженною рукою своей жизни и за хлѣбъ для своего пропитанія. Таковъ главнѣйшій моментъ появленія римскаго колоната, этихъ крѣпостныхъ времени паденія Римской имперіи. Колонъ, не рабъ, ибо онъ свободно договорился съ землевладѣльцемъ, онъ glebae adscriptus крѣпостной. Одинъ элементъ для позднѣйшаго развитія феодализма былъ уже данъ. Перейдемъ къ другому элементу этой системы, къ тѣмъ классамъ, которые на римской почвѣ являются предтечами феодаловъ, это тѣ крупные владѣльцы latifundia, тѣхъ крупныхъ имѣній, которые совершенно оправдали сказанное про нихъ: latifundia perdidere Italiam. Изъ владѣльца latifundium выросъ дѣйствительно враждебный элементъ централизованнаго государства. Кромѣ колоната еще 2 института, по мѣткому выраженію профессора Виноградова, усилили значеніе крупныхъ землевладѣльцевъ, эти институты патроната и эмфитевтической аренды. Съ первымъ особенно сильно боролось государство, ибо патронъ, вступая въ личный договоръ съ патронируемымъ наносилъ двоякаго рода ущербъ государству: 1) патронируемый и въ отношеніи

взысканія податей, набора и судебнаго преслѣдованія прикрывался личностью сильнаго патрона, слѣдовательно, государство какъ бы теряло власть надъ нѣкоторою частью своихъ подданныхъ, а 2) патронъ, за которымъ стояло не только крупное помѣстье, но и свита исключительно зависимыхъ отъ него людей, представлялъ изъ себя опасный элементъ въ смыслѣ возможной оппозиціи государственному произволу. Такимъ образомъ, мы уже при паденіи Рима въ организаціи крупныхъ помѣстій можемъ видѣть элементы будущаго феодальнаго помѣстія. Изъ одной надписи, найденной въ латифундіи въ Африкѣ можно заключить, что владѣтель на своей землѣ охранялъ порядокъ посредствомъ своего суда и полиціи. Слѣдовательно, и эта специфическая особенность административныхъ отношеній феодолизма была въ зародышѣ. Не доставало только условной собственности, но и этому явленію мы находимъ предтечу въ эмфитевтической арендѣ, начавшейся на земляхъ церковныхъ и распространившейся далѣе и на свѣтскія земли. Таковы были экономическія основы феодализма на почвѣ распадающейся Римской Имперіи.

Обращаясь къ германскимъ народамъ, мы должны замѣтить, что ученые, симпатизирующіе и идеализирующіе германскія начала, не могутъ обойти молчаніемъ весьма замѣчательнаго для послѣдующей исторіи факта. Германская община явилась, какъ извѣстно, специфическою чертою новаго быта народа, она, а не семья, какъ думали въ античномъ мірѣ, стала ячейкою государства, и тѣмъ не менѣе такіе ученые какъ Отто Гирке и Мауеръ указываютъ, что въ самыя первобытныя времена исторіи германскихъ племенъ въ Европѣ на ряду съ свободною общиною Freie Genossenschaft были господскіе дворы Herrenhöfe. Эти господскіе дворы по тѣмъ же причинамъ, кои вызвали усиленіе колоната и патроната въ Римѣ, а именно желанія спастись отъ насильственной или голодной смерти, дѣлались все болѣе и многочисленнѣе и сообразно съ этимъ ихъ внутренняя структура измѣнялась. Свободный союзъ землевладѣльца-хозяина и слугъ расширялся въ союзъ землевладѣльца и земледѣльцевъ и, такимъ образомъ, получился Herschaftsverband, господскій союзъ, на ряду съ Freiegemeinde. Условія жизни среднихъ вѣковъ резюмироваться, какъ извѣстно могутъ въ двухъ словахъ „отсутствіе безопасности“. „Война“ говоритъ Гизо есть законъ феодализма, поэтому при слабомъ развитіи общественныхъ силъ болѣе пригодной формой

къ выживанію при такихъ условіяхъ бываетъ не свободныя ассоціаціи а закрѣпощеніе, покупка спасенія отъ насильственной и голодной смерти своею свободою.

Такимъ образомъ, существенные элементы феодализма: феодалы и крѣпостные подготовлялись какъ на римской, такъ и на германской почвѣ, благодаря, главнымъ образомъ, экономическимъ причинамъ. Затѣмъ, только въ этихъ формахъ и мыслимо была въ большинствѣ мѣстностей Европы маломальски сносная жизнь. Пало централизованное государство, въ коемъ произволъ былъ у его владыки, и его мѣсто занялъ произволъ отдѣльныхъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Феодальная лѣстница отношеній феодаловъ и сюзерена, явилось логическою необходимостью въ виду тѣхъ же причинъ защиты. Въ основѣ этихъ отношеній лежитъ договоръ, освящаемый религіозной клятвой, но въ дѣйствительности сильный лишь до тѣхъ поръ, пока договаривающіяся стороны не на столько окрѣпли, чтобы его нарушить, разъ онъ пересталъ соотвѣтствовать ихъ интересамъ. По этому принципу строилось все феодальное государство. Что же оно представляетъ изъ себя для мѣстной жизни? Въ феодальномъ государствѣ мы встрѣчаемся лишь съ двумя родами отношеній ленной зависимости и крѣпостничества. Крестьяне — крѣпостные, вассалы—зависимые, и только служители церкви нѣсколько нарушаютъ гармонію. Они зависятъ отъ Рима, слѣдовательно, отъ центра, лежащаго внѣ феода. Феодалъ, какъ носитель извѣстной государственной идеи, облеченъ всѣми тѣми функціями, которыя тогда были необходимы для поддержанія порядка и спокойствія, и именно сперва только судомъ, а затѣмъ зачатками полицейской власти.

Переходя ко второй эпохи исторіи образованія стараго порядка, къ усиленію королевской власти, для нашей цѣли важно отмѣтить лишь два разнородныхъ пути этого усиленія: 1) установленіе тѣхъ королевскихъ прерогативъ, коими ослаблялась власть феодаловъ въ области судебной (право эвокаціи и аппеляціи), военной (исключительное право короля созывать войско), фискальной (чеканъ менеты) и т. п. 2) установленіе собственныхъ военныхъ и гражданскихъ силъ. Заведеніе постоянныхъ войскъ не только подорвали феодаловъ, но оно имѣло значеніе для политическаго строе-

нія королевской власти; наряду съ постоянной арміею, такое же значеніе имѣла и гражданская армія королей—легисты.

Посылка ихъ прямо въ качествъ королевскихъ судей не есть только умаленіе власти феодаловъ, а это обозначаетъ поворотъ въ исторіи развитія началъ государственной власти стараго порядка. Идея договора, какъ основаніе государственности, уступаетъ мѣсто идеѣ такой же частно правоваго характера, идеѣ вотчины. Феодольное государство былъ договоръ вотчиниковъ, возвысившаяся королевская власть стремится сдѣлать одну вотчину изъ всего государства. Это ей удается не прежде, какъ удалось ей пережить эпоху движенія общинъ и эпоху земскихъ чиновъ. По отношенію къ мѣстному управленію эпоха усиленія королевской власти знаменательна во двоякомъ отношеніи: 1) появляются для мѣстнаго населенія, отвыкшаго отъ административной централизаціи Рима, снова попытки установить въ мѣстностяхъ органы, прямо зависимые отъ центра; такимъ образомъ, политической и административной децентрализаціи феодальнаго государства наносится сильная брешь; 2) усиливая свою власть указанными выше средствами, короли не забываютъ расширять свои домены.

Управленіе королевскихъ доменъ получаетъ нѣсколько иной характеръ, чѣмъ обыкновенное управленіе имѣніемъ феодала, оно принимаетъ получастный, полупубличный характеръ, на землѣ этихъ доменъ не только вырабатывается будущее чиновничество, но, главнымъ образомъ, и тѣ пріемы, которые впослѣдствіи дѣлаются прототипомъ мѣстной администраціи абсолютнаго государства, все это вполнѣ соотвѣтствовало процессу обращенія всего государства въ вотчину.

Мы уже сказали, что подобный результатъ могъ имѣть мѣсто лишь тогда, когда Европа пережила двѣ знаменательныхъ эпохи: эпоху движенія общинъ и эпоху земскихъ чиновъ. Происхожденіе движенія общины—чисто соціальнаго характера. По мѣрѣ постепеннаго установленія нѣкоторыхъ условій безопасности, слѣдовательно, и нѣкотораго улучшенія экономическаго положенія для цѣлей защиты является вполнѣ удобнымъ не только договоръ двухъ лицъ, слуги и господина, но договоръ нѣсколькихъ товарищей, другими словами рядомъ съ договоромъ является союзъ, обставленный такимъ же, какъ и договоръ, религіознымъ освѣще-

ніемъ и вызванной тѣми же заботами о безопасности *). Но гарантія прочности этого союза значительно выше, такъ какъ въ случаѣ нарушенія однимъ, онъ имѣетъ противъ себя значительно больше людей, чѣмъ при нарушеніи договора.

Что касается политическихъ отношеній, то извѣстно, что общины добивались перейти изъ крѣпостнаго состоянія въ зависимое. Въ словахъ лѣтописца среднихъ вѣковъ Гиберта Ногентскаго весьма ясно выражена вся суть новаго движенія. „Община, говоритъ онъ: „есть новое и ненавистное имя и подъ нимъ разумѣется слѣдующее: податные люди не платятъ болѣе раза въ годъ оброка своему господину. Если они совершаютъ преступленіе, то облагаются штрафомъ, опредѣленнымъ закономъ, а что касается денежныхъ сборовъ, которыми въ обычаѣ облагать крѣпостныхъ, то они отъ нихъ свободны". Лѣтописецъ совершенно точно набросалъ картину этого движенія,—это означало, что общины настолько окрѣпли, настолько могутъ дать отпоръ феодалу, что онъ долженъ съ ними вступить въ договоръ. Разъ первый шагъ былъ сдѣланъ, движеніе пошло дальше, и стремленіе общинъ направлялось къ тому, чтобы изъ зависимаго отношенія къ своему феодалу занять положеніе, равное съ нимъ по отношенію къ его сюзерену, другими словами, общины стремились по мѣрѣ силъ сдѣлаться коллективными баронами. Они добивались только тѣхъ правъ, какія имѣли феодалы, другими словами, право иммунитета. Такимъ образомъ, что касается положенія общинъ въ феодальномъ государствѣ, то они не шли далѣе средневѣковаго міросозерцанія, установить свои политическія отношенія на почвѣ частно-правоваго договора. Сравнительно не многимъ общинамъ, подобно тому, какъ и немногимъ феодоламъ, удалось перейти въ самостоятельныя государства, таковы италіанскія республики и германскіе вольные города.

Что касается отношеній, возникшихъ внутри самой общины, то здѣсь принципъ свободной ассоціаціи произвелъ громадный переворотъ въ политическихъ, соціальныхъ и административныхъ отношеніяхъ.

---

*) Первоначальная Eidgenossenschafthen возникли для потребностей торговаго оборота, слѣдовательно среди лицъ наиболѣе развитыхъ и состоятельныхъ и только при состоятельности можно было вести торговый оборотъ, а развитіе являлось его результатомъ.

Для указанія политическаго значенія внутренняго строя городовъ довольно привести почти сдѣлавшіяся общимъ мѣстомъ слова Отто Гирке *). „Нашъ современный юридическій и политическій порядокъ вытекъ изъ средневѣковаго міросозерцанія лишь при посредствѣ городовъ. Въ городахъ впервые общественное право отдѣлилось отъ частнаго, въ нихъ впервые было признано единство и неотчуждаемость перваго, въ нихъ же создалось понятіе о единствѣ власти и управленія, понятіе ровно для всѣхъ обязательномъ законѣ, короче, въ городѣ впервые выработалось понятіе о государствѣ". Въ соціальномъ отношеніи принципъ ассоціаціи въ смыслѣ товарищества для вооруженной защиты своей безопасности перешелъ на организацію ремеслъ въ видѣ цеховъ. Усиленіе ремеслъ и расширеніе отчасти въ силу этого промышленности породило то, что города въ противоположность землевладѣльцу выставили новое сословіе, которое сначала одинаково выставляла на своемъ знамени трудъ и капиталъ, и лишь впослѣдствіи, когда капиталу въ центрѣ самого города удалось подчинить себѣ трудъ, мы почти повсемѣстно можемъ отождествлять тенденціи городскихъ общинъ съ капиталистическими стремленіями.

Наконецъ, въ административномъ значеніи, общины важны во первыхъ тѣмъ, что въ нихъ впервые зародилось представленіе о соблюденіи цѣлаго ряда предписаній, касающихся тѣхъ или иныхъ условій жизни, что и составили содержаніе впослѣдствіи различныхъ полицейскихъ уставовъ; во вторыхъ, что они создали новыя своеобразныя единицы, и въ третьихъ, это самое главное, они служили долго единственной формой для мѣстнаго самоуправленія. Въ свободѣ общины полагали всю суть вопроса о самоуправленіи. Земское самоуправленіе, которое должно было-бы выработаться изъ института земскихъ чиновъ, къ которому мы сейчасъ перейдемъ, ни по политическимъ, ни по соціальнымъ условіямъ не могло до нашего времени занять себѣ подобающее мѣсто.

Земскіе чины въ западно-европейскомъ государствѣ суть какъ извѣстно собранія признанныхъ сословій въ государствѣ **). Мы оставляемъ въ сторонѣ всякія указанія на появленіе или болѣе

*) Deutsche genossenschaftsrecht, стр. 300—301

**) Для интересующихся сколько нибудь подробными указаніями на факты исторіи земскихъ чиновъ въ Европѣ рекомендуемъ Латкина. Земскіе сборы, изд. 1885 г., Гл. VII.

подробное развитіе земскихъ чиновъ въ той или иной странѣ. Укажемъ лишь на общее ихъ значеніе. Первое, на что слѣдуетъ обратить вниманіе это то, что они собранія сословій, слѣдовательно, для появленія ихъ въ государствѣ должны выработаться сословія, какъ извѣстныя соціальныя группы, солидарныя въ своихъ политическихъ и отсюда обыкновенно и соціальныхъ интересахъ. Процессъ возникновенія земскихъ чиновъ тотъ же, что мы видимъ и при движеніи общинъ. Если движеніе городскихъ общинъ предполагаетъ союзъ всѣхъ горожанъ, то въ такой же мѣрѣ сословная скамья въ собраніи земскихъ чиновъ предполагаетъ, что всѣ члены сословія составляютъ какъ бы единый союзъ. Эта дѣйствительно можно прослѣдить на образованіе сословій земскихъ чиновъ въ Германіи. Ранѣе образованія ихъ тамъ, образовывались союзы землевладѣльцевъ въ Нижней Баваріи и др. мѣстахъ; появленіе, затѣмъ, въ собраніи сословій представителей городскаго сословія, происходитъ тогда, когда уже засѣдаютъ тамъ представители дворянства и духовенства. По мѣрѣ того, какъ въ государствѣ крѣпла солидарность между соціальными группами, связанными тѣми или иными интересами, по мѣрѣ того и возникала необходимость власти считаться съ этими окрѣпшими группами.

Тѣ же самые политическіе принципы и причины, какіе заставляли короля созывать совѣтъ вассаловъ, вызвали и появленіе земскихъ чиновъ. Совѣтъ вассаловъ созывался потому, что сюзеренъ могъ отъ нихъ требовать службы только по договору; по мѣрѣ развитія условій жизни сюзеренамъ все болѣе и болѣе нужны были люди и деньги, при чемъ и то и другое они могли получить, лишь вынудивъ согласіе у всѣхъ вассаловъ. Это была также частно правовая сдѣлка. Король просилъ, вассалъ давалъ. Въ виду различія владѣній и управленій духовныхъ и свѣтскихъ вассаловъ, могла явиться солидарность интересовъ свѣтскихъ вассаловъ (Weltlicher Bank) отъ солидарности интересовъ духовныхъ вассаловъ (Geistlicher Bank). Съ появленіемъ городскихъ или сельскихъ общинъ въ собраніи земскихъ чиновъ принципъ остался тотъ же— принципъ договора. Надо сдѣлать то-то и столько то надо жертвъ деньгами и людьми. Такимъ образомъ, мы видимъ, что основной принципъ института земскихъ чиновъ есть тотъ же принципъ договора частнаго характера, который лежалъ въ основаніи всего политическаго міросозерцанія среднихъ вѣковъ; причина ихъ

созыва та же, что причина созыва всѣхъ средневѣковыхъ совѣтовъ— необходимость добровольной помощи, ибо власть еще не настолько сильна, чтобы насильственно принудить населеніе принести тѣ или иныя жертвы. Указанными соображеніями можно объяснить какъ раздѣленіе палатъ, такъ и ростъ или умаленіе компетенціи сейма. Компетенція его очевидно росла прямо пропорціанально солидарности сословій и обратно пропорціонально силѣ центра.

Эпоха земскихъ чиновъ въ Европѣ представляетъ въ исторіи развитія политической жизни весьма любопытную стадію. Изъ совокупности сословій, соединенныхъ въ собраніи земскихъ чиновъ, постепенно вырабатывалась идея общаго земскаго представительства Landschaft въ отличіе отъ Landesherr, по этому идея договора какъ бы доходила до своего кульминаціоннаго пункта, ставила другъ противъ друга двѣ силы, которыя могли идти рука объ руку, ибо ихъ интересы не были уже отдѣльные интересы различныхъ феодаловъ или даже сословій, а это уже нѣсколько болѣе общія идеи „земли“ и „власти“, за которыми стоятъ всѣ остальныя силы государства. Къ сожалѣнію, для идеи договора эпоха ея теоретическаго торжества была эпохою ея фактическаго паденія. Земскіе чины нигдѣ, кромѣ какъ въ Англіи, не успѣли сплотиться въ дружныхъ усиліяхъ противъ абсолютизма, а между тѣмъ центръ не дремалъ, и рядомъ съ политической централизаціею быстрыми шагами шла централизація административная; тамъ, гдѣ королямъ, какъ это было во Франціи, удавалось получить права учреждать и взимать налоги и имѣть армію и чиновничество независимо отъ какого либо согласія земскихъ чиновъ, тамъ роль этихъ чиновъ была кончена. Они обыкновенно вымирали, а не уничтожались. Для мѣстнаго самоуправленія эпоха земскихъ чиновъ важна тамъ, гдѣ еще сохранились старыя формы сословности: подобные ландтаги часто смѣшиваютъ свои политическія и административныя задачи. Мы здѣсь имѣемъ дѣло съ необходимостью отличить вопросы Selbstregierung и Selbstverwaltung. Это смѣшеніе двухъ понятій мы видимъ въ попыткѣ опредѣлить компетенцію этихъ ландтаговъ, какъ привилегію, данную сословіямъ, слѣдовательно, какъ бы уступку своего государственнаго могущества.

Послѣдняя стадія сложенія стараго порядка есть торжество абсолютизма, охватившее почти весь континентъ Европы. Какой

бы лозунгъ выраженія торжества абсолютизма не привели: менѣе ли симпатичный: „L'etat c'est moi“ (Людовикъ XIV) или болѣе симпатичный: „Государь первый слуга государства“ (Фридрихъ II), вездѣ остается главное положеніе абсолютизма, что есть только король и государство, а все остальное: личность, общество, народъ не входитъ въ соображеніе. Государство есть обширная вотчина съ добродѣтельнымъ помѣщикомъ во главѣ. Смотря на государство съ такой только хозяйственной точки зрѣнія, абсолютизмъ и долженъ былъ придти къ теоріи полицейскаго государства, стать насильно опекуномъ и пастыремъ народа. Прямолинейное подведеніе всего народа подъ тѣ или иные шаблоны имѣло въ результатѣ взрывъ негодованія даже противъ такихъ идеальныхъ личностей, какою былъ Іосифъ II.

Въ своемъ неустанномъ стремленіи видѣть вездѣ не свободную личность человѣка, а раба, требующаго пищи и помощи, абсолютизмъ, разумѣется, не могъ благопріятствовать самоуправленію. Управленіе мѣстностью переходитъ въ руки чуждыхъ населенію непосредственныхъ агентовъ правительства. Подобно тому, какъ при вотчинномъ управленіи, приказчику не можетъ быть предоставлено вполнѣ самостоятельное веденіе дѣла, и мѣстная администрація при абсолютизмѣ должна была логически придти къ усиленной централизаціи. Связанная по рукамъ и ногамъ, когда надо приносить пользу населенію, эта администрація была сильна своимъ произволомъ. Много надо было времени, чтобы правительство могло убѣдиться въ томъ, что и ему самому вредна не самостоятельная, но безотвѣтственная за произволъ администрація. Остатки самоуправленія мы встрѣчаемъ въ это время лишь въ общинахъ и только въ нѣкоторыхъ государствахъ—въ земскомъ представительствѣ. Послѣднее имѣетъ мѣсто только тамъ, гдѣ, какъ это было въ нѣкоторыхъ государствахъ Германіи, абсолютизмъ опирался на дворянское землевладѣніе. Что касается до самоуправленія общинъ, то сельскія общины были во власти дворянства, сохранившаго въ центральной Европѣ вотчинную полицію почти до послѣдняго времени; а городскія общины если и сохраняли свои привилегіи, то находились подъ сильнымъ давленіемъ правительственной администраціи.

Теперь попробуемъ свести результаты всего сказаннаго нами относительно различныхъ стадій развитія учрежденій стараго порядка въ связи съ тѣмъ вліяніемъ, которое имѣли принципы этихъ учрежденій на административную дѣятельность государства.

Принципы государственнаго устройства всѣхъ эпохъ образованія стараго порядка была того же частно-правоваго характера. До упроченія абсолютизма руководящимъ принципомъ политическихъ и соціальныхъ отношеній была идея частно-правоваго договора, абсолютизмъ выставилъ для государственныхъ и административныхъ отношеній вотчинный принципъ.

Разсматривая все образованіе стараго порядка съ соціальной стороны, мы видимъ, что боязнь за свою безопасность выдвигаетъ на сцену двѣ формы соціальной организаціи: договоръ свободныхъ договаривающихся сторонъ, установляющій зависимость одной изъ нихъ, и свободную ассоціацію. Эти двѣ совмѣстно существующія формы сливались въ общее представленіе о земщинѣ (Landschaft) въ эпоху существованія земскихъ чиновъ и оба уступаютъ силѣ централизаціи, такъ какъ Landschaft континента имѣло въ себѣ мало жизненныхъ условій: какъ крупныя помѣстья, такъ и городскія общины проникнуты были крѣпостничествомъ, въ первыхъ были закрѣпощены крестьяне, во вторыхъ — низшіе городскіе классы. Личность не была признана ни здѣсь, ни тамъ. Абсолютизмъ пошелъ на уничтоженіе феодализма и городскаго самоуправленія не во имя свободы личности, а для дарованія ей сытаго рабства.

Эпоха революціи унаслѣдовала отъ стараго порядка два принципа государственнаго устройства: договорный и вотчинный; затѣмъ, въ сферѣ мѣстнаго управленія революція встрѣтила феодальные участки, причемъ съ владѣніемъ землею соединялась не политическая, а административная власть, искалѣченныя городскія общины и обширныя королевскія домены съ чисто-приказнымъ характеромъ ихъ завѣдыванія. Въ соціальномъ отношеніи всѣ мѣстныя единицы носили характеръ закрѣпощенія,—это было тягло, наложенное на все государствомъ, которое собирало отъ этого всѣ выгоды или черезъ непосредственныхъ агентовъ, или черезъ сословія высшаго дворянства, которое, такъ сказать, этимъ покупалось, чтобы быть солидарнымъ съ правительствомъ. Таковы были принципы, территоріальныя единицы и ихъ соціальное значеніе къ началу революціи. Мы нарочно остановились такъ долго на уясненіи этихъ руководящихъ идей и представленій, касающихся стараго порядка, такъ какъ намъ придется это имѣть въ виду при послѣдующемъ изложеніи. Теперь перейдемъ къ общей характеристикѣ того, какъ отразились принципы революціи на явленіяхъ мѣстнаго управленія.

Закрѣпощеніе личности въ сферѣ индивидуальныхъ и соціальныхъ отношеній и частно-правовой характеръ власти, таковы были начала стараго порядка наканунѣ революціи. Революція выставила тезисы, противоположные тому и другому началу: закрѣпощенія личности и частно-правовому взгляду на государственныя отношенія. Свобода личности и публичный характеръ государственной власти, таковы главнѣйшія положенія, которыя послужили отправной точкою, какъ новой политической науки, такъ и новой государственной жизни. Подобно абсолютизму, революція сдѣлала по отношенію къ личности, большую ошибку: абсолютизмъ признавалъ всѣхъ одинаково неспособными добиться благосостоянія своими средствами и потому учредилъ надъ народомъ опеку, революція, наоборотъ, признала всѣхъ одинаково способными добиться, чего они хотятъ, и потому дѣятельно озаботилась объ уничтоженіи всякихъ союзовъ, корпорацій, мѣстныхъ особенностей и т. п. Въ результатѣ получилась таже прямолинейность, что такъ повредила абсолютизму, безправный рабъ передъ государемъ вотчинникомъ и свободный человѣкъ передъ гигантомъ—государствомъ, въ смыслѣ воздѣйствія на нихъ администраціи часто оказывались одинаково безсильными. Изъ двухъ началъ, которыя мы выше намѣтили и борьбу коихъ представляетъ намъ вся исторія Западной Европы, начала личнаго и начала общественнаго—революція болѣе говорила о первомъ, а содѣйствовала торжеству втораго. Этимъ совершенно ясно объясняется послѣдующій ходъ революціоннаго движенія во Франціи. Въ частности, по отношенію къ мѣстному управленію усиленное проведеніе принципа публичности власти имѣло весьма серьезныя послѣдствія. Логически нѣтъ никакого сомнѣнія, что провозглашеніе свободы народа должно было привести къ торжеству мѣстнаго самоуправленія. И дѣйствительно, конституція, которой не пришлось никогда дѣйствовать, но которая любопытна, какъ самое послѣдовательное проведеніе принципа революціи во всѣхъ учрежденіяхъ, а именно конституція 24 іюня 1793 г. основала всѣ мѣстныя учрежденія на широкомъ примѣненіи принциповъ самоуправленія. Широкое выборное начало являлось въ ней яркимъ выраженіемъ народнаго суверенитета, послѣдующія конституціи, какъ извѣстно, занялись не столько логическимъ проведеніемъ принциповъ революціи, сколько усиленіемъ вліянія правящаго класса. Кто же явился правящимъ классомъ во Франціи послѣ

революціи. Крушеніе стараго порядка поставило два сословія: дворянство и духовенство, во враждебныя отношенія къ новому порядку вещей.

Масса мелкихъ собственниковъ, покупщиковъ національныхъ имѣній, вчерашніе рабы, не могли, да и не хотѣли никакой власти, только бы имъ дали безопасность.

Оставалась буржуазія, въ которой мы можемъ отмѣтить два главныхъ элемента: интеллектуальный и экономическій. Первый— люди свободныхъ профессій, въ большинствѣ случаевъ вѣрившіе въ принципы революціи и шедшіе за утвержденіе ихъ; второй элементъ капиталисты, видѣвшіе въ революціи осуществленіе не только общечеловѣческихъ интересовъ, но и своихъ собственныхъ экономическихъ интересовъ. Но могъ-ли тотъ или другой элементъ явиться истинно-правящимъ классомъ въ мѣстности? Нѣтъ, ибо ни у того, ни у другого не было связи съ землею.

Такимъ образомъ, правящій классъ въ государствѣ могъ сдѣлаться вліятельнымъ на мѣстахъ лишь въ качествѣ агентовъ правительства; этотъ фактъ заставилъ составителей всѣхъ послѣдующихъ конституцій возвратиться къ старой системѣ административной централизаціи и даже усилить ее. Принципъ, высказанный аббатомъ Сіейсомъ, при составленіи конституціи 1799 г. очень пришелся кстати. Въ этихъ словахъ довѣріе должно идти снизу, а власть—сверху, могли найти себѣ нѣкоторое утѣшеніе и народныя массы, да и правящій классъ, стоящій у кормила правленія, чувствовалъ себя очень спокойно. Такимъ образомъ, революціонное движеніе съ принципомъ народнаго суверенитета съумѣло согласовать и даже доказывать необходимость административной бюрократической централизаціи. Поэтому, послѣ революціи мы нисколько не находимъ удовлетворительнаго разрѣшенія вопросовъ самоуправленія: при господствѣ принциповъ въ государственномъ устройствѣ частно-правового характера, самоуправленія не было, утвердился публичный характеръ власти — его опять нѣтъ; закрѣпощеніе личности не могло дать самоуправленія, провозглашеніе свободы и даже власти народа тоже привело къ административной централизаціи. Таковы главнѣйшіе результьты, почерпнутыя нами изъ изученія явленій стараго порядка и революціи по отношенію къ самоуправленію. Мы считали ихъ долгомъ намѣтить, такъ какъ они являются исходными пунктами, съ которыхъ начинается постепенное развитіе мысли о мѣстномъ самоуправленіи.

§ 3. Борьба за децентрализацію и самоуправленіе во Франціи

Послѣ французской революціи политическая доктрина возвела принципы революціи въ непогрѣшимые догматы всякаго политическаго устройства; изъ области доктрины они перешли въ массы и такимъ образомъ первыя три десятилѣтія послѣ революціи можно считать временемъ безусловной и слѣпой вѣры въ возможность путемъ провозглашенія подобныхъ вѣчныхъ истинъ предотвратить „гибель народовъ и порчу правительствъ". Вопросы управленія, даже вопросы централизаціи, какъ мы видѣли затерялись среди такихъ важныхъ вопросовъ, каковы были вопросы политическаго устройства.

Франція сдѣлалась очагомъ, гдѣ вырабатывались всевозможныя политическія понятія. Поэтому, для ознакомленія съ исторіею понятій о самоуправленіи и любопытно ознакомиться сначала съ той политической и научной борьбою за децентрализацію и самоуправленія, главнѣйшія фазы которой представляютъ наиболѣе выдающіеся сочиненія и факты политической жизни.

Мы уже говорили выше, что существенная черта французской администраціи—централизація—объясняется не столько политическими, сколь соціальными причинами. Принципъ народнаго суверенитета вовсе не вызываетъ понятія централизаціи въ административномъ устройствѣ, но если обращать вниманіе только на государственное устройство, то можно впасть въ ту крайность, которую мы встрѣчаемъ у весьма остроумныхъ дѣятелей и писателей Франціи, какъ напр. Корменонъ и Тьеръ. Заблужденіе здѣсь настолько очевидно и въ тоже время ни одно изъ заблужденій не переживало столь различныхъ фазъ развитія. Это результатъ механическаго возрѣнія на общество и государство и съ точки зрѣнія этого возрѣнія всѣ доводы защитниковъ централизаціи неопровержимы. Какъ мы указывали, соціальныя условія правящаго класса были таковы, что административная централизація, явилась вполнѣ годнымъ орудіемъ его господства. Это, главнымъ образомъ, практическая причина и мѣшала и до сихъ поръ еще мѣшаетъ Франціи выдти изъ указаннаго выше заблужденія. Что же дѣлала политическая наука и жизнь во Франціи, чтобы выдти на истинный путь?

Въ теченіи цѣлаго столѣтія сдѣлано было очечь мало. Не смотря на это, нѣтъ страны, гдѣ появлялось бы такое большое количество сочиненій по административному праву. Но въ этомъ необыкновенно большемъ количествѣ „Traité“, „recueil“ „manuel“, „principes d'administration“, Elements и даже „System“ нельзя неподмѣтить одной общей черты—*догматизма*. Въ виду сильнаго вліянія догматическаго изученія римскаго права во Франціи, въ виду того, что французскіе цивилисты особенно замѣчательны въ этомъ отношеніи, мы и въ области административнаго права встрѣчаемся съ аналогичнымъ явленіемъ: наука административнаго права занята систематизаціею и комментаріемъ дѣйствующаго права. Весьма серьезныя сочиненія по исторіи мѣстныхъ учрежденій служатъ той же самой цѣли—объяснить дѣйствующее право. Далѣе догматизма дѣло не идетъ. Исторія не изучается съ точки зрѣнія постепенной смѣны принциповъ въ зависимости отъ измѣненія политическихъ и соціальныхъ условій: система администраціи не разсматривается иначе, какъ съ механической точки зрѣнія на общество. Органическое и психическое возрѣніе на природу общества почти не тронуло французскую административную науку.

Но давая такую общую характеристику французской административной наукѣ, мы должны замѣтить слѣдующее: во первыхъ, послѣднія два десятилѣтія являются эпохою особаго оживленія научной литературы, во вторыхъ и ранѣе можно встрѣтить по интересующему насъ вопросу произведенія литературы, въ коихъ осуждается централизація и защищается самоуправленіе. При этомъ сама политическая жизнь представляетъ намъ рядъ парламентскихъ попытокъ нѣсколько ослабить вредъ административной централизаціи. Чтобы легче было намъ оріентироваться, мы позволимъ себѣ взять за основаніе изложеніе краткой исторіи законовъ о мѣстномъ управленіи во Франціи и на ряду съ этимъ указать наиболѣе выдающіяся въ этомъ направленіи научныя и публицистическія сочиненія.

Отправной точкою для насъ будутъ реформы великой революціи. Предыдущая исторія мѣстныхъ учрежденій Франціи не представляетъ для насъ спеціальнаго интереса. Франція, какъ мы указывали выше, пережила также, какъ и другія государства континентальной Европы эпоху земскихъ чиновъ, въ XIII в. этичины собираются по провинціямъ, но имѣютъ скорѣе политиче-

ское, а не административное значеніе. Съ 1302 г. мы встрѣчаемся съ земскими чинами всей Франціи.

При Louis XIV было всего 8 провинціальныхъ собраній. XVIII вѣкъ во Франціи оживилъ вопросъ о мѣстномъ управленіи. Тяжелое положеніе государства заставило государственныхъ людей думать о какой нибудь новой реформѣ. Мы не ошибемся, если возьмемъ девизомъ всѣхъ этихъ проектовъ слова проекта Мирабо: „Чтобъ общество было хорошо организовано, нужно, чтобы всѣ его части служили на пользу управленія, и чтобы граждане не смотрѣли на себя какъ на подданныхъ одного господина, но также признавали бы себя членами одного тѣла". Въ этихъ словахъ уже слышится необходимость вотчиный принципъ государственнаго права замѣнить инымъ принципомъ не частно правоваго характера. Такимъ образомъ, идея была чисто политическаго характера и за реформу мѣстныхъ учрежденій хватились, какъ за самую безопасную среди другихъ. Государство было слишкомъ сильно и провинція слишкомъ подавлена, чтобы могла проявиться политическая опасность. Также мало могло встрѣтиться оппозиціи со стороны вліятельныхъ соціальныхъ группъ: всѣ проекты стояли на почвѣ сословности. Причина неудачи всѣхъ попытокъ лежала въ нерѣшительности и близорукости самаго правительства и, главнымъ образомъ, въ томъ, что въ эпоху крушенія всѣхъ старыхъ понятій не время заниматься палліативными мѣрами. Образованныя по примѣру регламента 23 іюня 1787 года для провинціи Champagne провинціальныя собранія просуществовали недолго: 23 іюня 1789 г. издана была декларація, нѣсколько измѣнившая соотношеніе сословій, но этой деклараціи не суждено было осуществиться.—Революція не заставила себя ждать и черезъ полгода 22 декабря 1789 г. изданъ былъ извѣстный законъ объ административномъ дѣленіи Франціи. Пренія, бывшія въ учредительномъ собраніи и касавшіяся законовъ мѣстнаго управленія, любопытны въ томъ отношеніи, что подъ вліяніемъ воспоминанія о вредѣ правительственной опеки, собраніе это единственное, которое заботилось объ установленіи самоуправленія, не употребляя этого слова. Ферронъ и говоритъ *): „Принципъ, который руководилъ учредительнымъ собраніемъ былъ формулированъ позднѣе Дюпоромъ въ его докладѣ

*) Ferron, Institutions municipales et provinciales comparées. Paris. 1884. стр.44.

объ уголовной юстиціи (засѣданіе 26 декабря 1790 г.): „основное начало (maxime fondamentale) нашего правленія (gouvernement) состоитъ въ томъ, что власть монарха не можетъ касаться индивидуумовъ, иначе какъ черезъ необходимое посредство агентовъ, избранныхъ народомъ". И дѣйствительно это была совершенно вѣрная формулировка работъ учредительнаго собранія: въ департаментѣ, въ округѣ (arrondissement) и общинѣ появилась выборная администрація, въ департаментѣ и округѣ введены были совѣты, избиравшіе директорію департамента или округа, а въ общинѣ corps municipale (отъ 3 и 21) составлялъ вмѣстѣ съ избранными въ двойномъ противъ этого числѣ нотаблями conseil général общины. Далѣе, учредительное собраніе, опредѣляя дѣятельность мѣстной администраціи, строго разграничило два понятія, опеки и надзора. Три рода дѣлъ требовало предварительнаго утвержденія: 1) тѣ, которые касаются общаго управленія королевства (le régime de l'administration générale du royame); 2) новыя предпріятія, и 3) чрезвычайныя работы. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ мѣстная администрація дѣйствуетъ самостоятельно въ предѣлахъ закона. Закончимъ указаніе на работы учредительнаго собранія слѣдующими словами Феррона: „Мы полагаемъ, что въ другое время и съ измѣненіями, которыя тотчасъ указалъ бы опытъ, а именно, когда были бы даны центральной власти болѣе дѣйствительныя средства для опеки въ дѣлахъ общаго интереса и контроля въ мѣстныхъ дѣлахъ, организація, вотированная учредительнымъ собраніемъ, могла бы дать Франціи одновременно порядокъ и свободу, ибо она дала бы управленіе (gouvernement) націею — посредствомъ ея самой (selfgovernement), то, что единственно дѣлаетъ народы способными къ свободѣ". Событія, послѣдовавшія за реформою мѣстныхъ учрежденій, неблагопріятствовали возможности установиться прочному порядку въ мѣстныхъ учрежденіяхъ.

Послѣдующія конституціи стали на иную почву. Нѣкотораго объясненія требуетъ конституція 1793 г.; такъ какъ такіе изслѣдователи французскаго мѣстнаго управленія, какъ Ферронъ, несовсѣмъ вѣрно опредѣлили ея значеніе. Совершенно вѣрно, что она была прямое исполненіе рецепта Руссо, что и выразилось въ art. 25 этой конституціи „Le souveraineté réside dans le peuple; elle est une et indivisible", но это еще не предопредѣлило бюрократическую централизацію. Всѣ власти, отъ общинныхъ до госу-

дарственныхъ были выборныя и въ этомъ отношеніи конституціи 1793 г. можно поставить упрекъ въ непрактичности, но не въ стремленіи уничтожить самоуправленіе. Затѣмъ, въ послѣдующихъ конституціяхъ и обсужденіяхъ закона о мѣстномъ управленіи уже видна нѣсколько боязнь федерализма и то удивительное смѣшеніе понятій децентрализаціи и федерализма, которое долго смущало всѣ остроумныя головы ученыхъ, пока, наконецъ, наука не указала точное различіе этихъ понятій: первое имѣетъ мѣсто въ административномъ правѣ, второе—въ государственномъ *). Подобныя смѣшенія понятій, и разнаго рода опасенія политическаго и соціальнаго характера заставили французскихъ законодателей вступить на путь политическихъ софизмовъ, ложь, такъ жестоко отразившаяся на всей исторіи Франціи. Это былъ первый серьезный опытъ политическаго мошенничества, доведенный впослѣдствіи до виртуозности въ теоріи имперіализма и нынѣ воскресшій въ теоріи нѣмецкаго государственнаго соціализма. Подобно блестящимъ афоризмамъ Робеспьера, доказывавшаго громадное различіе звѣрствъ террора отъ дѣйствій деспотизма, одному изъ дѣятелей, обсуждавшихъ конституцію 1795 г., Тибодо принадлежатъ слѣдующія знаменательныя слова по отношенію къ земскому самоуправленію: „Провинціальныя администраціи могли приносить свою пользу, когда дѣло было въ томъ, чтобы уменьшить вліяніе деспотическаго правительства; при (sous) правительствѣ свободы, это—безсмыслица (nonsens)“. Первый камень былъ положенъ. Правительство, провозгласившее себя свободнымъ, находило въ этомъ выгоду быть болѣе безотвѣтственнымъ. Надо было идти далѣе, найти иные принципы управленія, которые бы окончательно могли дать государственной власти возможность провозгласить принципъ народнаго суверенитета въ политической области и установить одновременно деспотизмъ въ администраціи. Мѣстныя учрежденія конституціи 1795 г., мѣстныя директоріи все-таки были учрежденія выборныя, хотя избираемыя очень незначительною частью населенія, вслѣдствіе высокаго ценза. Правда, отношенія ихъ къ центру лишали ихъ всякаго значенія (art. 189, 193, 196 и 198)“. Торжество принципа Thibaudeau наступило съ кон-

*) Боязнь федерализма происходила во Франціи отчасти изъ страха передъ жирондистами, стоявшими за мѣстныя вольности.

ституціей 1799 года. Ея авторъ Сіейсъ нашелъ блестящую формулу, которая дала возможность безъ вреда для всемогущества государственной власти, что̀ и доказалъ Наполеонъ, провозглашать принципъ народнаго суверенитета. Это извѣстныя слова, сказанныя Сіейсомъ: „Довѣріе должно идти снизу, а власть—сверху". Начало это сразу предопредѣлило роль народнаго элемента и въ законодательствѣ, и въ администраціи. Народъ Франціи скоро узналъ пользу этого принципа, когда его низвели на степень эксперта, совѣтчика и въ законодательныхъ и въ административныхъ вопросахъ. Еще въ учредительномъ собраніи аббатъ Сіейсъ предлагалъ сдѣлать мѣстную администрацію вполнѣ зависимой отъ центра, какъ это, по его мнѣнію, было согласно съ новыми принципами государственнаго устройства. Большому поклоннику Сіейса, Редереру, явившемуся докладчикомъ закона о мѣстномъ управленіи 1799 г. (27 плювіоза VIII года), принадлежитъ второй блестящій афоризмъ, который далъ возможность окончательно оправдать административную централизацію во Франціи. „Déliber est le fait de plusieurs, administrer est le fait d' un seul". Не смотря на сильныя возраженія, встрѣченныя проектомъ Редерера, новая французская администрація свободной республики представляла изъ себя весьма стройное цѣлое, не имѣвшее и тѣни самоуправленія. Префекты, подпрефекты, меры полновластно дѣйствовали въ департаментахъ, округахъ и общинахъ, совѣты были только совѣты, они вполнѣ сдѣлались экспертами, и въ довершеніе всего и въ этой скромной роли членамъ совѣта не дано было права быть избираемыми: ихъ назначали сверху. Наполеонъ I легко ужился съ этой системой, онъ даже сдѣлалъ шагъ къ нѣкоторой свободѣ мѣстности: Senatusconsute, 16 термидора X года (4 авг. 1802 г.), призвалъ гражданъ намѣчать кандидатовъ на должности муниципальныхъ совѣтниковъ, меровъ и ихъ помощниковъ. Компетентный историкъ французской администраціи (Мунье) удостовѣряетъ, что объ этомъ скоро забыли: Наполеонъ назначалъ, кого хотѣлъ.

Реставрація снова выдвинула вопросъ о мѣстномъ управленіи. Мѣстная администрація была призвана отвѣчать за Наполеона, какъ раньше реформою ея думали предотвратить революцію. Положеніе вопроса о мѣстномъ управленіи въ эпоху реставраціи любопытно тѣмъ, что всякіе проекты правительства разбивались о сопротивленіе палатъ. На сцену выступили здѣсь не политиче-

скія опасенія, даже не желаніе обезпечить интересы правительства, а, къ сожалѣнію, самыя мелкія партійныя соображенія: каждая изъ партій боялась, что та или иная реформа усилитъ ея противниковъ. Интересно однако взглянуть, какіе мотивы представлялись противъ тѣхъ или иныхъ проектовъ, попадавшихъ во время реставраціи въ палаты.

Еще въ 1815 году Виллель произнесъ знаменательныя слова о томъ, что „съ лишеніемъ департаментовъ и общинъ всякаго дѣйствительнаго участія въ веденіи ихъ дѣлъ уничтоженъ общественный духъ, окончательно разъединена и деморализована нація, изолировали французовъ однихъ отъ другихъ; уничтожены всѣ связи между гражданами и правительствомъ, наконецъ, подготовленъ неизбѣжный переходъ къ анархіи, если правительство будетъ слабо, и къ деспотизму, если оно будетъ сильно“ *). Это было первое рѣзкое заявленіе въ пользу децентрализаціи. Въ литературѣ, въ 1818 г., появилась цѣлая программа децентрализаціи, написанная Фьеве́. Съ 1819 г. стали появляться проекты мѣстнаго управленія: первый проектъ, внесенный въ министерство Деказа, въ 1819 г., второй былъ внесенъ въ 1821г.— Виллелемъ, и въ 1829 г. явился новый проектъ Мартиньяка.

Проектъ 1819 г. былъ слишкомъ демократиченъ, проектъ 1821 г., наоборотъ, былъ отвергнутъ лѣвой, которая боялась усиленія аристократіи на мѣстахъ и, сверхъ того, онъ не удовлетворилъ ни правую (много-избирательное собраніе), ни лѣвую (призрачность выборовъ). Проектъ Мартиньяка снова былъ отвергнутъ, главнымъ образомъ, благодаря правой. Въ чемъ же состояли основныя начала этихъ проектовъ? Самымъ либеральнымъ былъ, очевидно, проектъ 1819 года. Коммиссія, представившая этотъ проектъ, приняла, главнымъ образомъ, доводы Коммера, отстаивавшаго выборы, въ противоположность рекомендаціи населеніемъ генеральныхъ и общинныхъ совѣтниковъ и усиленно защищавшаго свободу общины, какъ юридическаго лица. Главное возраженіе принадлежало автору будущаго новаго проекта, Виллелю. Онъ отвергъ проектъ закона, „который отдавалъ администрацію королевства въ руки демократіи, тогда какъ хартія ее сохранила для короля“. Внеся въ 1821 г. свой проектъ, Виллель также сохра-

*) Ferron, 94.

нилъ выборное начало, но въ ограниченныхъ размѣрахъ, а именно только для собраній коммунальныхъ и кантональныхъ. Члены собраній округовъ и департаментовъ только рекомендовались кантональными собраніями. При этомъ одно существенное обстоятельство придавало аристократическую окраску. Проектъ раздѣлилъ снова городскія и сельскія общины. Избиратели коллегій общинъ состоятъ изъ двухъ элементовъ: дѣйствующіе муниципальные плательщики плюсъ то же число наибольшихъ плательщиковъ налоговъ. Затѣмъ, въ городскихъ общинахъ, въ кантональныхъ и окружныхъ Совѣтахъ, при выборѣ или рекомендаціи членовъ высшаго Совѣта, прибавлялось равное членамъ совѣта число нотаблей, по назначенію короля или префекта. Прибавимъ къ этому, что всѣ исполнительные чины назначались правительствомъ, и поэтому можемъ заключить, что проектъ этотъ дѣйствительно не могъ удовлетворить ни правую, ни лѣвую. Послѣдній проектъ царствованія Бурбоновъ страдалъ пристрастіемъ еще большимъ, чѣмъ предыдущій, къ аристократіи и къ буржуазіи. Избирателями въ общинахъ были наиболѣе крупные плательщики и въ такой пропорціи, что община въ 1,000 жителей имѣла 40 избирателей, а въ 50 тысячъ жителей—всего 620 избирателей. Въ городскихъ общинахъ къ этому числу прибавлялось извѣстное число capacité (адвокаты, судьи и т. п.). Усиленіе вліянія богатыхъ было достигнуто тѣмъ, что избиратели $^3/_4$ членовъ должны были избрать изъ числа первой половины списка плательщиковъ; собранія, задачею коихъ было распредѣленіе налоговъ, составлялись изъ крупнѣйшихъ плательщиковъ по одному на 100, окружные совѣты такимъ же образомъ по одному на 1,000 плюсъ члены, избираемые кантональными собраніями (по три отъ каждаго). Генеральные совѣтники избирались окружными совѣтами. При этомъ проектъ вводилъ назначеніе исполнительныхъ лицъ королемъ и утвержденіе всѣхъ постановленій муниципальныхъ и генеральныхъ совѣтовъ правительственною властью.

И этотъ, болѣе чѣмъ скромный, проектъ встрѣтилъ такія сильныя возраженія, что это есть „первый актъ возстановленія французской революціи“ (графа Саллабери) *), что допущеніе выборовъ въ администраціи есть вступленіе на путь народнаго суве-

*) Ferron, 99.

ренитета (графъ де-Фурмонъ) *) и, наконецъ, что избраніе генеральныхъ совѣтниковъ есть превращеніе монархіи въ федеральную республику (графъ де-Бурдонне) **). Въ такомъ положеніи застала вопросъ о самоуправленіи іюльская монархія. Статья 69 хартіи 1830 года гласила слѣдующее: Будутъ устроены (Il sera pourvu) посредствомъ особыхъ законовъ и въ наискорѣйшемъ времени департаментскія мѣстныя учрежденія, основанныя на избирательной системѣ. Обѣщаніе было только частью исполнено: 23-го марта 1831 года появился законъ Sur l'organisation municipale, 22-го іюня 1833 года явился Loi sur l'organisation des conseils généraux и только 6-го іюля 1837 года принятъ былъ законъ Sur les attributions municipales, а 10-го іюня 1838 года явился Loi sur les attributions des conseils généraux. На основаніи этихъ законовъ организація мѣстнаго управленія Франціи представлялась въ слѣдующемъ видѣ: выборные совѣты въ общинахъ, округахъ и департаментахъ; префекты, подпрефекты и меры съ ихъ помощниками служатъ по назначенію отъ правительства. Компетенція совѣтовъ нѣсколько расширена: явились дѣла, разрѣшаемыя совѣтами самостоятельно (что и возбудило большія пренія). Презервативы на случай политическихъ увлеченій были всѣ на-лицо (роспускъ совѣтовъ, запрещеніе имъ сноситься между собою и т. п.). Законъ 1831 года признавалъ избирателями лишь наиболѣе крупныхъ плательщиковъ прямыхъ податей, по списку общины. Любопытно, гдѣ же была грань того, кто крупный и кто не крупный плательщикъ? Дѣло рѣшалось просто: законъ допускалъ въ общинѣ лишь извѣстный процентъ избирателей; процентъ этотъ уменшался по мѣрѣ увеличенія населенія: общины съ населеніемъ менѣе 1,000 имѣли 10 проц. избирателей, а общины съ населеніемъ свыше 15 тысячъ всего 8 проц. Результатъ такой системы составленія избирательныхъ списковъ былъ тотъ, что все представительство въ общинахъ служило главнымъ образомъ интересамъ капитала. Для нѣкотораго уравновѣшенія или, вѣрнѣе, для того, чтобы нѣсколько утѣшить людей либеральныхъ профессій законъ 1831 г. допустилъ въ избирательныя коллегіи извѣстное число такъ называемыхъ Capacité (члены судовъ, мировые судьи, нота-

*) Ferron, 99.
**) Ferron, 99

ріусы, адвокаты и пр.). Таково было спеціальное значеніе муниципальнаго представительства. Департаментское представительство организовано было по закону 1833 г. на такихъ же узкихъ началахъ. Департаментскихъ совѣтниковъ полагалось столько, сколько кантоновъ, но всего не болѣе 30 человѣкъ. Избраніе происходило въ избирательномъ собраніи въ chieflieu округа (а не кантона). Члены этихъ собраній были лица, внесенныя въ списокъ присяжныхъ засѣдателей. Списокъ же присяжныхъ составляли: политическіе избиратели (при Бурбонахъ ихъ 80 тысячъ на всю Францію, а при Орлеанахъ — 225), затѣмъ нѣкоторыя категоріи capacité, далѣе меры, наконецъ, отставные офицеры, получающіе не менѣе 1,200 франковъ пенсіи. Очевидно, что мѣстное представительство немного выиграло отъ прибавки къ числу политическихъ избирателей этихъ элементовъ. Слѣдовательно, принципъ, котораго держались обѣ династіи послѣ реставраціи—опереть свое вліяніе на зажиточныхъ классахъ, въ мѣстномъ представительствѣ—получилъ свое полное выраженіе. Насколько незначительно было количество избирателей, видно изъ того, что самъ законъ (art. 3) говоритъ о необходимости пополнить число избирателей наиболѣе крупными плательщиками налоговъ, если въ кантонѣ окажется менѣе 50 лицъ, имѣющихъ право быть присяжными засѣдателями. Таковы условія избранія, уже они даютъ намъ право заключить о нерасположеніи къ самоуправленію, которое господствовало въ палатахъ. Кажется трудно было придумать болѣе скромную роль общественнаго элемента въ администраціи! Нерасположеніе правительства и правящихъ классовъ къ децентрализаціи и самоуправленію высказались еще сильнѣе при обсужденіи законовъ о компетенціи мѣстныхъ совѣтовъ. Наиболѣе сильную картину борьбы представляетъ законъ объ обязанностяхъ мера и муниципальныхъ совѣтовъ. Онъ началъ обсуждаться въ 1831 г. и только въ 1837 г. явился на свѣтъ. Такою же продолжительностью, но за то меньшею страстностью отличались и пренія по закону 1838 г. о компетенціи генеральныхъ совѣтовъ. Обсужденіе этого закона также началось въ 1831 году.

Оба этихъ закона очень знаменательны въ смыслѣ техники кодификаціи, но они мало знаменательны въ смыслѣ дарованія свободы самоуправленію. Только весьма незначительное число дѣлъ предоставлено окончательному рѣшенію совѣтовъ, все остальное

или требуетъ утвержденія правительства или только простой подачи мнѣнія (avis).

Разсмотримъ теперь главныя возраженія противъ проектовъ, которыя бы намъ выяснили нѣсколько отношенія политическихъ умовъ Франціи къ вопросу децентрализаціи и самоуправленія. Мы укажемъ на выдающіяся мнѣнія, высказанныя въ парламентѣ по слѣдующимъ главнѣйшимъ вопросамъ: 1) составъ избирателей 2) назначеніе меровъ и 3) самостоятельность рѣшенія совѣтами нѣкоторыхъ дѣлъ.

Самый принципъ составленія избирательныхъ коллегій: капиталисты плюсъ capacité прошелъ спокойно, такъ какъ правительство и палаты буржуазной монархіи не особенно далеко расходились въ этомъ вопросѣ. Боязнь революціи одинаково побуждала тѣхъ и другихъ признать за аксіому, что образованіе и вообще интеллегентность тѣсно связаны съ большею обезпеченностью. Съ этой точки зрѣнія, главнымъ образомъ, и было сдѣлано возраженіе М. Лежандромъ противъ уменьшенія % избирателей по мѣрѣ увеличенія населенія. Лежандръ, *) стоя на указанной выше точкѣ зрѣнія, предполагалъ безсмысленнымъ подобную деградацію %. Ибо, по его мнѣнію, большіе, а слѣдовательно богатые города представляютъ наибольшее развитіе населенія. „Le niveau intellectuel s'élève en même temps que la population“ восклицаетъ Лежандръ, а между тѣмъ по принятой системѣ по мѣрѣ выростанія величины города не *участвуетъ въ выборахъ* $^{9}/_{10}$, $^{19}/_{20}$, $^{49}/_{50}$ населенія. Лежандръ не принялъ во вниманіе полицейскихъ соображеній, иначе истинныя намѣренія правительства ему совершенно стали бы ясны. Чѣмъ больше городъ, тѣмъ большей является опасность революціи, тѣмъ важнѣе правительству сосредоточить представительство общины въ рукахъ наиболѣе преданныхъ ему соціальныхъ группъ. Буржуа, въ видѣ капиталистовъ и capacité, и были таковыми группами монархіи Луи-Филиппа. Мы уже указывали выше, что департаментское представительство основано было на тѣхъ же буржуазныхъ принципахъ; пріуроченіе списка департаментскихъ избирателей къ списку присяжныхъ засѣдателей вполнѣ гарантировало правительство отъ многолюдности и неблагонадежности избирателей, но и здѣсь палаты были озабочены, весьма по ихъ мнѣнію, важнымъ

*) Ferron. стр. 103.

вопросомъ, что̀ будетъ избирательнымъ округомъ? Такъ какъ списки составлялись по контонамъ, то логично было сдѣлать ихъ избирательными округами, но тутъ явилось возраженіе двоякаго рода: во 1-хъ, предоставленіе каждому кантону 1 избирателя можетъ сдѣлать департаментское собраніе весьма многочисленнымъ, а во 2-хъ, депутатъ кантона будетъ защищать только узкіе интересы кантона. Перваго возраженія можно ожидать вездѣ, гдѣ правительство или правящій классъ особенно напуганы революціею: графъ Монтоливе въ принятіи числа 40 лицъ какъ maximum'а состава департаментскихъ совѣтовъ видѣлъ почти гибель государства. Приводимъ въ подлинникѣ его слова: „Я убѣжденъ, говорилъ графъ Монталиве, что назначая такое значительное число совѣтниковъ, какое допускаетъ ваша коммиссія, мы дѣлаемъ генеральные совѣты политическими, и съ этого момента мы наносимъ сильнѣйшій ударъ конституціи, подъ сѣнью которой Франція имѣетъ счастье жить“ *). Опасность революціи исчезла, когда maximum'омъ генеральныхъ совѣтниковъ сдѣлали не 40, а 30 человѣкъ! Возраженіе второго рода встрѣчаемъ мы во всѣ фазы самоуправленія и почти во всѣхъ странахъ,—оно основано на весьма странномъ заблужденіи, что территоріальное расширеніе избирательнаго округа вызываетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и болѣе широкій кругозоръ у избираемыхъ. „Кантоны“, говорилъ генералъ Фуа въ палатѣ депутатовъ, „не будутъ посылать людей болѣе всего способныхъ защищать интересы департамента; они пошлютъ того, кто лучше всего защититъ интересы кантона“.

Въ этомъ замѣчаніи слышится еще смѣшеніе 2-хъ видовъ представительства: эпохи ancien régime'а, когда представители были уполномоченные избирателей и эпохи революціи, когда депутаты суть представители интересовъ всего народа.

Цѣнность представительнаго собранія заключается въ томъ, когда депутатъ близокъ къ избирателямъ. При господствѣ публичныхъ возрѣній на государственную власть, представители будутъ всегда имѣть въ виду государственные интересы. Оцѣнка же ихъ съ мѣстной точки зрѣнія и есть задача народнаго представительства. Если-же мы хотимъ имѣть экспертовъ, то очевидно лучше жертвовать приближенностью депутата къ населенію. Въ этихъ немногихъ возраженіяхъ противъ избираемости депутатовъ по кантонамъ скрылась

*) Ferron, стр. 122.

мысль, проходящая нѣсколько десятилѣтій черезъ всю исторію административной практики, мысль, что мѣстное представительство призывается не къ власти на мѣстахъ, какъ это слѣдовало бы логически изъ принципа народнаго суверенитета, а лишь къ роли эксперта при всесильной администраціи.

Перейдемъ теперь къ дебатамъ по вопросу о назначеніи меровъ. Нѣкоторые депутаты (Dannon, Thouvenel) осмѣлились заикнуться о предоставленіи населенію выбора меровъ. Возраженія противъ такого смѣлаго предложенія были очень сильныя: по мнѣнію одного оратора, это вело къ возстановленію республики, а по мнѣнію другого—къ федерализму. Aubernon говорилъ слѣдующее: „Если 38000 общинъ во Франціи избирали бы своихъ меровъ безъ вмѣшательства власти *), мы уничтожили бы en sous oeuvre основной принципъ нашего правительства (gouvernement) и мы увидали бы на мѣстѣ трона кресло президента". Страхъ федерализма заставилъ депутата Dupin'а сказать такія горячія слова: „хотите ли вы вернуться къ федерализму и реализовать мысль, проскользнувшую у одного изъ ораторовъ, что община должна быть маленькимъ государствомъ въ государствѣ? Общины когда-то освободили насъ отъ феодализма, хотите ли вы теперь видѣть возрожденіе съ помощью той же общины злоупотребленій (abus) феодализма съ его башнями и замками". Мы не рѣшались бы приводить подобныхъ разсужденій, если бы они не служили, къ стыду палатъ, показателемъ образа мыслей, или, вѣрнѣе, путаницы мыслей большинства! Пріуроченіе децентрализаціи къ федерализму, а затѣмъ и къ феодализму, другими словами, возвращеніе къ старому порядку, мы часто встрѣчаемъ не только во Франціи, но и въ другихъ странахъ. Наоборотъ, отождествленіе новаго государства и административной централизаціи принимается подобными палатами за догму. Это въ особенности было сильно замѣтно при обсужденіи въ палатахъ третьяго изъ намѣченныхъ нами вопросовъ, вопроса о дарованіи мѣстнымъ совѣтамъ нѣкоторой самостоятельности въ рѣшеніи подвѣдомсвенныхъ имъ дѣлъ.

14-го сентября 1831 г. министръ внутреннихъ дѣлъ d'Argout представилъ палатѣ депутатовъ проектъ закона о муниципальныхъ обязанностяхъ (attributions); въ этомъ проектѣ муниципальные совѣты призваны были только давать avis. Парламентская ком-

*) Ferron, стр. 103.

миссія, исправлявшая этотъ проектъ въ мартѣ 1833 года, представила докладъ палатѣ. Коммиссія сдѣлала одинъ, по существу дѣла, весьма скромный шагъ по пути самоуправленія: она предполагала три рода коммунальныхъ дѣлъ предоставить окончательному рѣшенію муниципальныхъ совѣтовъ. Эти дѣла были слѣдующія: 1) аренда на срокъ не свыше 9 лѣтъ; 2) распредѣленіе права выгона и сѣнокоса; 3) принятіе дареній (dons) и отказовъ по завѣщанію (legs) *). Эта-то болѣе чѣмъ ничтожная доза самоуправленія и остановила на себѣ, главнымъ образомъ, вниманіе палатъ. Въ засѣданіи 3-го мая 1833 года врагомъ всякаго расширенія свободы общинъ выступилъ Тьеръ. Его блестящая эклога въ честь административной централизаціи, по картинности и рельефности выраженія, заслуживаетъ полнаго вниманія. „Можно-ли найти,—говорилъ Тьеръ,—что-либо болѣе достойное удивленія, чѣмъ то, что распоряженія правительства, съ помощью телеграфа, въ нѣсколько мгновеній уже исполняются въ самыхъ отдаленныхъ мѣстностяхъ королевства. Каждый день изъ Парижа отправляются курьеры, которые летятъ по всѣмъ направленіямъ, разнося приказанія правительства. Замѣтьте, когда у насъ хотятъ уничтожить великое единство французскаго правительства, эта система есть предметъ зависти всѣхъ странъ. Тамъ стараются намъ подражать; требуютъ нашей централизаціи, а мы, утомленные тѣмъ, что пришли къ цѣли, мы ее хотимъ бросить!“ „Въ теченіи 40 лѣтъ,—прибавилъ Тьеръ,—дѣламъ страны не могли нанести болѣе глубокой раны (plaie), какъ представленіемъ подобнаго закона“ **). На сторонѣ Тьера стоялъ еще важный авторитетъ въ административныхъ вопросахъ, Батби.

Палата все-таки допустила нѣкоторую поблажку самоуправленію въ очерченныхъ выше микроскопическихъ размѣрахъ. Въ смыслѣ энергической защиты самоуправленія нельзя не привести словъ Вивьена: „Муниципальная организація, которая дала бы мѣсто (emploi) всѣмъ способностямъ (capacité), цѣль всѣмъ усиліямъ, которая привязывала бы всѣхъ гражданъ къ правительству государства посредствомъ благодѣяній мѣстнаго управленія, эта организація была бы гарантіею для королевской власти, эле-

*) Ferron, стр. 105.
**) Ferron, стр. 106.

ментомъ благосостоянія въ настоящемъ и безопасности — въ будущемъ. Она распространяла бы всюду полезный свѣтъ".

Реставрація, такимъ образомъ, мало дала толчковъ для развитія мыслей о самоуправленіи.

Всѣ ея четыре закона: 1831, 1833, 1837 и 1838 годовъ, устроившіе мѣстное управленіе Франціи, были очень далеки отъ водворенія въ странѣ истинныхъ началъ децентрализаціи и самоуправленія. Только немногіе голоса и въ печати, и въ парламентѣ раздавались за допущеніе народа въ мѣстной администраціи. Защитники децентрализаціи и самоуправленія Токвиль, Раду, Вивьенъ, Одиллонъ Баро не могли въ то время насчитать много сторонниковъ. Революція 1848 г. снова оживила и подвинула работу умовъ въ этомъ направленіи, такъ что второй имперіи приходилось уже считаться съ болѣе серьезнымъ распространеніемъ идей, если не въ пользу самоуправленія, то въ пользу децентрализаціи. Посмотримъ же, что сдѣлали въ этомъ направленіи вторая республика и вторая имперія?

Законъ 3-го іюля 1848 года принесъ слѣдующія блага для самоуправленія: 1) меры и помощники стали избираться муниципальными совѣтами; 2) генеральные совѣтники стали избираться всеобщей подачей голосовъ, и 3) засѣданія генеральныхъ совѣтовъ стали публичны; принципъ демократіи восторжествовалъ въ видѣ избиранія генеральныхъ совѣтниковъ, принципъ же народнаго суверенитета вызвалъ избраніе меровъ и ихъ помощниковъ. Однако открытымъ оставался вопросъ о децентрализаціи самоуправленія, другими словами о расширеніи предметовъ вѣдомства и предѣловъ власти мѣстныхъ представительныхъ учрежденій. Это послужило лишь предметомъ споровъ палаты. Вопросъ прошелъ уже всѣ инстанціи, (парламентская коммиссія, государственный совѣтъ, чтеніе въ законодательномъ собраніи), но переворотъ 2 декабря прервалъ эти могшія имѣть громадное значеніе для исторіи Франціи работы. Вторая имперія, кутаясь постоянно въ демократическую тогу, очевидно должна была оставить всеобщую подачу голосовъ при избраніи генеральныхъ совѣтниковъ, но она озаботилась, чтобы мэры и ихъ помощники назначались правительствомъ, далѣе, что бы бюро департаментскихъ совѣтовъ тоже было по назначенію и, наконецъ, она уничтожила публичность засѣданій генеральныхъ совѣтовъ. Если такимъ образомъ всѣ мѣры противъ

увлеченій мѣстныхъ представителей народа были приняты, то правительству Наполеона III можно было озаботиться и нѣкоторомъ исправленіи мѣстной администраціи. Стоялъ ребромъ въ этомъ отношеніи вопросъ децентрализаціи. Какъ бы отвѣтомъ на давно созрѣвшее желаніе общества послужили декреты 25—30 марта 1852 г. и 1861 года, которые передали на окончательное рѣшеніе префектовъ 113 родовъ дѣлъ, ранѣе восходившихъ на разрѣшеніе центральныхъ учрежденій. Пышность этихъ декретовъ заявлявшихъ о томъ, что департаменты призываются къ жизни, не соотвѣтствовала значенію этой мѣры. Ея диктовала не мысль призвать къ жизни департаменты, а мысль сдѣлать администрацію болѣе сильною: освобожденіе центра отъ разрѣшенія массы мелочныхъ дѣлъ, а префектовъ отъ необходимости представлять эти дѣла на разрѣшеніе центра, несомнѣнно, должно было доставить громадную выгоду администраціи.

Эта мысль и заставила правительство Наполеона обратить свое вниманіе на необходимость уничтоженія или болѣе значительнаго уменьшенія подобной регламентаціи. 24 іюня 1863 года Наполеонъ писалъ министру Руэру: „Наша система централизаціи не смотря на свои преимущества, имѣетъ важное неудобство, вводя избытокъ регламентаціи. Какъ понять, что такое общинное дѣло второстепенной важности, которое не возбуждаетъ никакихъ сомнѣній, требуетъ благодаря вмѣшательству 11 различныхъ инстанцій для своего рѣшенія, по крайней мѣрѣ, 2 года сроку. Чѣмъ болѣе я думаю о такомъ положеніи вещей, тѣмъ болѣе я убѣждаюсь въ необходимости реформы“: Необходимыя въ этомъ смыслѣ реформы принесли законы 1866 о генеральныхъ совѣтахъ и 1867 года о муниципальныхъ совѣтахъ. Оба эти закона значительно расширяли компетенцію совѣтовъ во всѣхъ 3 видахъ, подлежащихъ его обсужденію дѣлъ: réglement, délibération и avis. Законъ 1866 г. какъ мы увидимъ ниже, частью сохранилъ свое дѣйствіе, еще до сихъ поръ, законъ же 1867 года былъ замѣненъ лишь въ 1884 г. новымъ закономъ о муниципальной организаціи. Съ обоими этими законами мы встрѣтимся ниже.

Третья республика не заставила долго ждать страну и быстро пошла навстрѣчу законнымъ требованіямъ децентрализаціи. Оживленіе, охватившее французское общество, выразилось въ томъ, что въ началѣ семидесятыхъ годовъ, подъ предсѣдательствомъ Одил-

лонъ Барро, образовалась коммиссія для выработки закона о департаментскихъ совѣтахъ. Въ то же время былъ представленъ въ палату проектъ Raudot и другой проектъ двухъ депутатовъ Bethmont и Magnin. Общая черта двухъ послѣднихъ проектовъ состояла въ томъ, что мѣсто префекта по всѣмъ дѣламъ, касающимся департамента, занимало особое лицо, избранное департаментскимъ совѣтомъ (весьма похожее, какъ увидимъ ниже, на прусскаго Landesdirector'a). Образованная парламентская коммиссія для разсмотрѣнія всѣхъ трехъ проектовъ не пошла на такія радикальныя мѣры: она ограничилась предположеніемъ образовать департаментскую коммиссію, родъ нашей управы съ двоякаго рода функціями, во-первыхъ, быть исполнительнымъ органомъ генеральнаго совѣта по нѣкоторымъ дѣламъ и, во-вторыхъ, контролировать префекта въ промежуткахъ между сессіями генеральнаго совѣта.

Новый порядокъ вещей, установившійся во Франціи, вызвалъ и новыя рѣчи въ палатѣ. Докладчикъ парламентской коммиссіи, Ваддингтонъ, въ слѣдующихъ энергическихъ выраженіяхъ очерчивалъ задачу новаго закона: „Дѣло въ томъ, чтобы основать во всѣхъ ступеняхъ правительство страны на ней самой. Достаточно-ли для этого увеличить компетенцію генеральныхъ совѣтовъ, какъ это было сдѣлано въ 1866 году. Нѣтъ, надо рѣшительно выступить на новый путь и замѣнить въ извѣстной мѣрѣ исключительную дѣятельность, (l'action) префекта властью уполномоченныхъ, выбранныхъ департаментомъ".

Эти слова могутъ считаться девизомъ новаго направленія французскаго законодательства, идущаго по пути водворенія дѣйствительнаго, а не призрачнаго самоуправленія. Горячія пренія, которыя возбудилъ этотъ законъ, доказали то, что какъ теоретическое заблужденіе, будто идея народнаго суверенитета вызываетъ идею централизаціи, такъ и практическія опасенія предоставить свободу мѣстности не исчезли окончательно во Франціи. Такъ какъ съ мотивами этого закона намъ придется еще встрѣтиться въ послѣдующихъ трехъ главахъ, то мы здѣсь ограничимся указаніемъ, что общинная свобода нѣсколько позднѣе получила свое болѣе или менѣе ясное выраженіе. 10-го августа 1876 г. общины, за исключеніемъ chief lieu департаментовъ, округовъ и кантоновъ, получили право избирать себѣ мэровъ. Другими словами, прави-

тельство третьей республики только въ незначительныхъ общинахъ допустило такую мѣру; политическія или, вѣрнѣе, полицейскія соображенія были виною лишенія этого права болѣе или менѣе важныхъ центровъ. 28-го марта 1882 г. это ограниченіе пало; наконецъ, законъ 1884 года значительно расширилъ компетенцію общинныхъ совѣтовъ и, такъ сказать, далъ органическій уставъ муниципальнымъ учрежденіямъ Франціи.

Таковъ, въ общихъ чертахъ, образъ отношеній къ децентрализаціи и самоуправленію тѣхъ сферъ, которыя имѣли и могли имѣть вліяніе на политическую жизнь Франціи.

Теперь перейдемъ къ литературѣ. Во главѣ этой литературы надо поставить классическое сочиненіе Токвиля: „Демократія въ Америкѣ". Сочиненіе это представляетъ изъ себя первую попытку связать хоть одинъ изъ видовъ самоуправленія именно общину съ политическимъ и соціальнымъ строемъ страны, а именно Токвиль вопросъ о свободѣ общины привелъ въ связь съ принципомъ народнаго суверенитета и демократіи. Съ внѣшней и съ внутренней стороны его попытка представляется въ высшей степени замѣчательной. Съ внѣшней стороны это весьма цѣлесообразный пріемъ какъ научнаго, такъ въ особенности политическаго характера: а именно демонстрированіе учрежденій извѣстной страны, какъ вполнѣ подтверждающихъ основные взгляды автора. Съ внутренней стороны трудъ Токвиля представляетъ тѣмъ болѣе замѣчательное явленіе, что онъ извѣстнымъ политическимъ принципамъ даетъ серьезное соціальное и интеллектуальное основаніе и все это онъ связываетъ однимъ словомъ „демократія", которое, такимъ образомъ, является у него и принципомъ и логунгомъ новаго государства.

„Постепенное развитіе равенства" говорилъ Токвиль въ предисловіи къ первому изданію своей книги, (1833) есть фактъ провиденціальный. Отличительныя черты его въ томъ, что оно повсемѣстно (universel), продолжительно и ежедневно все болѣе и болѣе ускользаетъ изъ подъ власти людской; всѣ событія и всѣ люди служатъ его развитію; было ли бы остроумно полагать, что общественное движеніе, которое идетъ такъ далеко, можетъ быть остановлено силами одного поколѣнія? Можно-ли думать, что сокрушивъ феодализмъ и побѣдивъ королей, демократія отступитъ

передъ буржуа и богатыми? Остановится ли она теперь, когда она стала такой сильной, а противники такими слабыми?"

Предсказавъ такой быстрый ростъ демократіи, какъ соціальнаго движенія, Токвиль въ своемъ сочиненіи даетъ схему политическаго устройства этой демократіи сообразно съ принципами революціи. Въ этой схемѣ для насъ любопытны пункты, касающіеся децентрализаціи и свободы общинъ. На стр. 346—7 своего труда (13 изд.), Токвиль указываетъ на три главныхъ причины поддержанія демократической республики Сѣв. Америки: федерализмъ, коммунальныя учрежденія и особое устройство судебной власти. Заслугу коммунальныхъ учрежденій Токвиль видитъ въ томъ, что они „умѣряя деспотизмъ большинства, прививаютъ въ тоже время народу вкусъ къ свободѣ и искусство быть свободнымъ".

Если придерживаться точной терминологіи, то для интересующагося насъ вопроса мы найдемъ прямые отвѣты у Токвиля только касательно одного вида самоуправленія, именно самоуправленія общинъ. Токвиль начинаетъ изслѣдованіе устройства отдѣльнаго штата съ изслѣдованія общины и говоритъ, что онъ это дѣлаетъ вовсе не случайно. „Община говоритъ онъ есть единственная ассоціація, которая настолько вытекаетъ изъ требованій природы (qui soit si bien dans la nature) что всюду, гдѣ видимъ соединенныхъ людей, само собою образуется община". „Община продолжаетъ онъ: „существуетъ съ тѣхъ поръ, что и люди, но свобода общины есть вещь рѣдкая и бренная". Токвиль не находитъ не у одного народа Европы свободы. „C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres". (стр. 71). Находя свободу общины въ Америкѣ Токвиль видитъ въ этомъ, какъ и во всѣхъ учрежденіяхъ сѣверной американской республики логическое проведеніе принципа народнаго суверенитета (стр. 68 и 76). Въ чемъ же проявляется свобода общины въ Америкѣ? Во 1-хъ въ выборѣ своихъ должностныхъ лицъ, во 2-хъ въ томъ, что община свободна въ своихъ дѣйствіяхъ; исключеніе составляютъ, какъ выражается Токвиль, дѣла, затрагивающія соціальные интересы т.-е. такіе, которые общи всѣмъ общинамъ, но и въ этихъ вопросахъ

самое исполненіе принадлежитъ общинѣ, (напр. государство издало законъ о заведеніи школъ въ общинѣ, сама община строитъ, оплачиваетъ и управляетъ школою).

Въ этихъ двухъ условіяхъ свободы общины заключаются всѣ тѣ desiderata, которыя имѣли мѣсто при реформахъ въ самой Франціи. Свобода дѣйствій въ предѣлахъ закона и выборъ своей администраціи—таковы иринципы, выставленные Токвилемъ какъ необходимое проведеніе принципа народнаго сувертитета въ общинномъ устройствѣ.

Что касается другого вида самоуправленія, земства, то на этотъ вопросъ мы не найдемъ никакого отвѣта. Токвиль лишь стоитъ за необходимость провинціальныхъ учрежденій особенно для демократическихъ государствъ, онъ отстаиваетъ эту мысль въ пятой своей книги, озаглавленномъ „Effets politiques de la decentralisation administrative aux Etats Unis". По отношенію къ болѣе крупнымъ округамъ мы встрѣчаемся такимъ образомъ лишь съ вопросомъ децентрализаціи, а не самоуправленія (т. I, стр. 104—117). Токвиль различаетъ два рода централизаціи: правительственную и административную. Первая разумѣется тамъ, если концентрировано въ однихъ рукахъ или въ одномъ мѣстѣ завѣдываніе общими интересами націи (какъ напр. составленіе общихъ законовъ и международныя сношенія), вторая предполагаетъ подобное же концентрированное завѣдываніе интересами, имѣющими значеніе лишь для одной части государства. Являясь защитникомъ правительственной централизаціи, Токвиль рѣзко высказывается противъ административной: онъ не допускаетъ возможности, чтобы „народъ могъ жить и особенно благоденствовать при существованіи сильной административной централизаціи". (Т. II, стр. 105). Далѣе, Токвиль прекрасно разбиваетъ доводы въ пользу необходимости административной централизаціи въ случаѣ неразвитости, инертности и неспособности мѣстности къ работѣ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ должна имѣть мѣсто полная замѣна власти центра свободнымъ соревнованіемъ самихъ заинтересованныхъ людей. Таковы положенія, которыя любопытны для насъ въ книгѣ Токвиля. Защищая децентрализацію, онъ видитъ только одинъ типъ самоуправленія—общину.

Это было точка зрѣнія, вполнѣ понятная для дѣятеля первой половины XIX столѣтія, когда не выяснилось еще значеніе самостоятельной административной дѣятельности, и гдѣ эта дѣятельность есть только pouvoir exécutif. Американская община, по Токвилю, скорѣе напоминаетъ маленькое государство, чѣмъ мѣстный союзъ; въ свою очередь штатъ и центральная власть въ описаніи Токвиля, скорѣе напоминаютъ отношеніе центра и мѣстности и потому принципъ, положенный Токвилемъ въ опредѣленіи различія объема центральной и мѣстной власти, вполнѣ можетъ быть перенесенъ изъ области политическихъ въ сферу административныхъ отношеній, а именно власть отдѣльнаго штата дѣйствуетъ по общему правилу, а власть всего союза по исключенію *).

При этомъ надо замѣтить, что американская община, рекомендуемая Токвилемъ, не совсѣмъ-то похожа на общины континента ни по своему внутреннему строенію (обыкновенно отсутствіе представительныхъ собраній, ни по особому судебному значенію должностей, что можно лишь понять по изученіи устройствъ Англіи). Не смотря на нѣкоторыя неясности, книга Токвиля, подобно послѣдующему труду Гнейста, кромѣ научнаго имѣютъ громадное политическое значеніе: Америка и Англія открывались вновь Европѣ не только въ смыслѣ описанія ихъ учрежденія, но въ смыслѣ открытія тѣхъ принциповъ, которые они выражаютъ. Особая цѣнность для интересующихъ насъ вопросовъ состоитъ въ томъ, что какъ у Токвиля, такъ и у Гнейста вопросы управленія связаны съ политическими и соціальными отношеніями народной жизни!

Послѣ изложенія наиболѣе полной теоріи децентрализаціи мы желали бы изложить попытку построить такую полную теорію централизаціи во Франціи. Среди сочиненій спеціально посвященныхъ административному праву, о которыхъ мы скажемъ ниже,

---

*) «On définit donc avec Soin les» attributions du gouvernement federal, et l'on déclara que tout ce qui n'était pas compris dans la définition rentrait dans les attributions du gouvernements des Etats. Ainsi le gouvernement des Etats resta le droit commun; le gouvernement fédéral fut l'exception. Democr. en Amerique. T. I, стр. 137.

нѣтъ ни одного, которое бы такъ глубоко ставила вопросъ о мѣстномъ управленіи, какъ это сдѣлалъ Токвиль. Поэтому, обращаясь къ разбору взглядовъ централизаторовъ мы возьмемъ того писателя, который говоритъ о вопросахъ мѣстнаго управленія въ связи съ общеполитической своей программою.

Такимъ писателемъ былъ французскій публицистъ и ученый Дюпонъ-Вайтъ. Русская наука въ лицѣ Лохвицкаго (Губернія, 1864 г., стр. XX—XXIV) и Градовскаго (Исторія мѣстнаго управленія, 1868 г., стр. LV—LXV) установила совершенно правильный взглядъ на теорію Дюпонъ-Вайта. Въ самой Франціи централизаторскіе взгляды этого писателя заставляютъ смотрѣть на него, какъ на защитника государственнаго вмѣшательства, и слѣдовательно, какъ на врага личной свободы, а потому какъ на апологета деспотизма.

Указанные писатели разъяснили это недоразумѣніе. Дюпонъ-Вайтъ есть безусловный защитникъ конституціоннаго государства и прогресса. Централизація государственной власти, которую онъ требуетъ, нужна ему для водворенія и обезпеченія свободы, а не деспотизма.

Дюпонъ-Вайтъ можетъ быть признанъ типическимъ представителемъ такъ называемаго гувернаментализма. Онъ защищаетъ вмѣшательство государства съ точки зрѣнія охраны принциповъ революціи, т. е. свободы личности и народа. Поэтому только его ученіе является вполнѣ послѣдовательнымъ противникомъ школы нѣмецкихъ и французскихъ индивидуалистовъ, ибо послѣдующія теоріи, допускающія вмѣшательство государства, дѣлаютъ это благодаря желанію устранить дѣйствія соціальныхъ факторовъ. У Дюпонъ-Вайта только политическіе мотивы. Онъ заявляетъ въ своемъ сочиненіи: L'individu et l'état (1851), что необходимый прогрессъ человѣческаго общества вызываетъ и необходимость усиленія государственной власти. Въ этомъ основное положеніе теоріи гувернаментализма. Сила государства возрастаетъ, такимъ образомъ, съ возрастаніемъ общественныхъ силъ, его дѣятельность увеличивается съ увеличеніемъ общества, усложняется съ усложненіемъ его отношеній. A plus de force il faut plus de régle; a plus de vie,

il faut plus d'organes. Or la régle d'une société e' est l' Etat— таковы слова самаго Дюпонъ-Вайта. Теперь укажемъ на главнѣйшія положенія относительно преимуществъ централизаціи.

Вопросъ о централизаціи, говоритъ онъ есть только вопросъ о мѣстѣ правительства. Централизація лучше децентрализаціи въ отношеніи интересовъ индивидуумовъ. Чѣмъ выше переносится власть, тѣмъ дѣйствуетъ она лучше, безпристрастнѣе. Затѣмъ, административная опека необходима, какъ покровитель меньшинства. Наконецъ, централизація вызываетъ весьма оригинальный взглядъ на столицу государства, какъ на стража политической свободы. Столица, по мнѣнію Дюпонъ Вайта, въ централизованномъ государствѣ даетъ тотъ устой, который при денцентрализаціи даютъ мѣстныя учрежденія. Она заключаетъ въ себѣ всѣ лучшія силы націи, привлекаетъ къ себѣ всѣ таланты и потомъ возвращаетъ ихъ провинціи. Такова въ общихъ чертахъ теорія Дюпонъ-Вайта. Въ ней мы видимъ желаніе глубоко обосновать вопросъ о централизаціи. О самоуправленіи въ немъ нѣтъ и рѣчи.

Теперь перейдемъ къ остальной спеціальной литературѣ по административному праву.

Спеціальная литература по административному праву во Франціи отличается, какъ мы уже говорили выше, догматизмомъ. Это въ большинствѣ случаевъ комментарій дѣйствующаго права, при этомъ надо замѣтить общую всей французской ученой литературѣ черту, а именно она трактуетъ не о самоуправленіи въ противоположность чиновному управленію, а о децентрализаціи въ противоположность централизаціи. Защита централизаціи или децентрализаціи обыкновенно производится одинаковыми способами: авторъ на нѣсколькихъ примѣрахъ доказываетъ вредъ централизаціи и затѣмъ произноситъ хвалу защищаемой имъ системѣ, потому что она содѣйствуетъ осуществленію его любимыхъ принциповъ. Сколько-нибудь болѣе теоретически обоснованныя по этому вопросу сочиненія появляются уже послѣ третьей революціи.

На сколько иногда обидна была похвала централизаціи видно

изъ слѣдующихъ словъ одного изъ остроумнѣйшихъ публицистовъ Франціи: „въ феодальную эпоху централизація служила аристократіи, при короляхъ—монархіи; во времена конвента равенству; во времена консульства—гражданскому порядку; при имперіи—деспотизму; во время рестовраціи—министерскому управленію". Эти слова принадлежатъ Корменону который желаетъ ими доказать необходимость централизапіи во Франціи. Въ 50 годахъ противниками централизаціи не только въ административномъ, но и въ политическомъ отношеніи сильно заявили себя Raudot (De la décadence de la France и de la grandeur possible de la France) Béchard (De l'administration interieure de la France 1851 г.). Des Aubiers (De l'administration et de ses réformes. 1852 г.) и Chambrun (Du regime parlementaire en France 1857 г.). Гораздо горячѣе проповѣдь децентрализаціи стала раздаваться въ 60 годахъ. Въ самомъ началѣ 60-хъ годовъ появляются 2 труда, посвященные защитѣ децентрализаціи, эта брошюра Одиллона Барро, носящая заглавіе: De la centralisation et ses effets, 1861 г. и сочиненіе Реньо La province, тоже появившееся въ 1861 г. Первое сочиненіе есть обвинительный актъ централизаціи (часто бездоказательный) и восхволеніе децентрализаціи, такъ какъ только послѣдняя можетъ гарантировать индивидуальную свободу. Второе сочиненіе затрагиваетъ болѣе серьезно вопросъ децентрализаціи управленія и именно управленія провинціи. Идеалъ Реньо близокъ уже къ федераціи. Съ этимъ сочиненіемъ надо придется встрѣтится ниже, а теперь мы для характеристики 60 годовъ Франціи, какъ времени оживленія сочувствія къ децентрализаціи, приведемъ еще указаніе, сдѣланное Ферроном, въ его сочиненіи, на то, что въ началѣ шестидесятыхъ годовъ нѣсколько лицъ, сочувствующихъ мѣстной свободѣ собрались въ Нанси для выработки проекта децентрализаціи; этотъ проектъ они опубликовали въ 1865 году и разослали цѣлому ряду лицъ, извѣстныхъ своею политическою дѣятельностью во Франціи.

Наконецъ, третья республика является современницею болѣе обстоятельной защиты не только децентрализаціи, но и самоуправленія, хотя это понятіе не находитъ себѣ никакого общаго выра-

женія во французской литературѣ. Мы упомянемъ здѣсь только о трехъ писателяхъ: Полѣ Леруа Болье, Ферронѣ и Ферранѣ.

Сочиненіе Леруа-Болье «L'administration locale en France et en Angleterre», вышедшее въ 1872 году, написано на конкурсную тему, предложенную академіею нравственныхъ и политическихъ наукъ. Предложеніе подобной темы уже служитъ нѣкоторымъ показателемъ болѣе серьезнаго отношенія французской науки къ вопросу мѣстнаго управленія. Сравненіе Англіи и Франціи имѣло цѣлью показать на примѣрѣ только не только децентрализаціи, но и самоуправленія.

Авторъ, цѣлая почти добросовѣстно сопоставленіе французскихъ и англійскихъ порядковъ въ своихъ идеалахъ не идетъ дальше тѣхъ идей, которыя были высказаны во французской печати при обсужденіи закона 1871 года, а именно Леруа-Болье полагаетъ, что дальнѣйшее развитіе мѣстнаго управленія во Франціи должно идти въ расширеніи власти департаментскихъ и и нижнихъ совѣтовъ на счетъ власти префекта. По тому сочиненія Леруа-Болье, написаны сочиненія Ферранѣ и Ферронѣ.

Сочиненіе Ферранѣ (Ferrand: Les institutions administratives en France et à l'étranger. Des réformes à apporter à notre législation, вышедшее въ 1879 г., имѣетъ сходство съ сочиненіемъ Леруа-Болье, во 1-хъ въ томъ, что оно сравниваетъ французскія учрежденія съ учрежденіями другихъ странъ, а во 2-хъ, что Ферранѣ также указываетъ нѣсколько практическихъ мѣропріятій въ области мѣстнаго управленія. Уступая Леруа-Болье въ обработкѣ матеріала, сочиненіе Ферронѣ заслуживаетъ большаго вниманія во 1-хъ, потому что расширяется поле сравненія (берется не одна только Англія), а во 2-хъ потому, что здѣсь вопросъ о мѣстномъ управленіи является необходимымъ условіемъ конституціоннаго государства. Это уже та же постановка вопроса, какая, какъ мы увидимъ ниже, была сдѣлана въ Германіи блестящимъ трудомъ Гнейста. Хотя Ферронъ и говоритъ объ участіи гражданъ въ администраціи, слѣдовательно и самоуправленіи, но все же онъ понимаетъ это явленіе только децентрализаціею.

Послѣднее по времени обстоятельное сочиненіе въ защиту

децентрализаціи и допущенія народа къ участію въ административныхъ дѣлахъ принадлежитъ Феррону. Оно вышло въ 1884 г. подъ заглавіемъ: Institutions municipales et provinciales comparées. Organisation locale en France et dans les autres pays de l'Europe, comparaison, influence des institutions locales sur les qualités politiques d'un peuple et sur le gouvernement parlementaire, —réformes. Изъ этого длиннаго заглавія явствуетъ уже содержаніе книги. Значительно превосходя упомянутое выше сочиненіе Феррана богатствомъ мыслей и содержаніемъ, книга Феррона также служитъ проводникомъ той мысли, что свобода мѣстныхъ учрежденій есть необходимое условіе конституціоннаго государства.

Этимъ мы закончимъ обзоръ наиболѣе выдающихся сочиненій по интересующему насъ вопросу. Мы обошли чисто догматическое изложеніе дѣйствующаго административнаго права, такъ какъ этихъ сочиненій придется коснуться ниже *). Въ заключеніи нашего краткаго обзора политической и литературной борьбы за самоуправленіе мы можемъ сказать, что самоуправленію во Франціи, какъ необходимой формѣ участія народа въ мѣстной администраціи трудно было добиться своего признанія. Слово равносильнаго русскому понятію „самоуправленіе“ или нѣмецкому Selbstverwaltung до сихъ поръ нѣтъ во французской литературѣ. Его замѣняетъ иногда англійское слово Selfgovernement, чаще слово „autonomie“ „libertés locales“ и т. п., обыкновенно то что мы называемъ самоуправленіемъ надо искать подъ словомъ „децентрализація“.

Изо всего вышеприведеннаго краткаго обзора нельзя не вывести того страннаго наблюденія, которое даетъ намъ изслѣдованіе постепеннаго развитія понятія самоуправленія во Франціи. Почти въ теченіи всей половины этого столѣтія самоуправленію въ указанной выше формѣ надо было доказывать такъ сказать свою благонадежность, а именно защитники его силятся доказать его безвредность, ибо такъ сильно проникнуто большинство дѣя-

*) Разборъ сочиненій по французскому административному праву см. Ивановскій. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи 1886 г.

телей и ученыхъ централизаціонными стремленіями. Вторая половина XIX в. во Франціи является болѣе благопріятной эпохою для развитія понятія самоуправленія. Борцы за него смѣло подымаютъ свой голосъ, доказывая уже *необходимость* самоуправленія для новаго государства. Самоуправленіе или иначе свободное участіе народа въ мѣстной администраціи получаетъ чисто политическую окраску. Вопросъ о самоуправленіи является съ этого времени необходимою частью теоріи государственнаго права. Къ сожалѣнію французская наука не смогла дать вполнѣ теоретическое обоснованіе вопросу о мѣстномъ управленіи.

Честь болѣе обстоятельной и детальной разработки этого вопроса выпала на долю нѣмецкой науки. Однимъ изъ наиболѣе блестящихъ представителей этой науки Лоренсомъ Штейномъ дана наиболѣе полная теорія самоуправленія, при этомъ важно замѣтить, что понятію самоуправленія въ нѣмецкой наукѣ дается не только политическое, но и соціальное обоснованіе.

---

§ 4. Ученіе Штейна о самоуправленіи.

Прежде чѣмъ приступить къ изложенію теоріи Штейна, мы желали бы указать на тѣ философскія и политическія теоріи, которыя являются предтечами Штейна, касательно основныхъ его взглядовъ на государство и на самоуправленіе.

Если въ наше время нѣтъ единаго установившагося понятія, которое бы обняло всѣ виды самоуправленія, то, понятно, его нельзя искать и въ старой литературѣ. При этомъ нѣмецкая наука прошлаго и начала нынѣшняго столѣтія находилась въ тѣсной зависимости отъ господствовавшихъ тогда обще-философскихъ идей и обще-политическихъ взглядовъ на природу государства и на природу его дѣятельности. Поэтому вопросъ о самоуправленіи въ зависимости отъ того основнаго взгляда, который раздѣляли изслѣдователи, или совсѣмъ исчезалъ изъ сочиненій по государственному праву, или занималъ въ нихъ весьма небольшое мѣсто.

Мы уже указывали на то, что въ германской наукѣ можно установить нѣсколько эпохъ, которыя характеризуютъ взаимное

отношеніе двухъ сферъ государственной жизни: сферы государственнаго устройства и сферы государственнаго управленія, Verfassung и Verwaltung. Эти два понятія, раздѣленіе коихъ мы видимъ почти во всѣхъ современныхъ учебникахъ, не были точно установлены до второй половины этого столѣтія. Поэтому понятно, что въ эпоху, предшествующую появленію революціонныхъ идей, и въ эпоху ихъ появленія весь вопросъ тяготѣлъ исключительно къ вопросу о государственномъ устройствѣ. Такъ называемая теорія полицейскаго государства въ концѣ XVII вѣка касалась не управленія, а самой природы политическихъ отношеній, существующихъ въ данномъ государствѣ. Эта теорія, которую въ исторіи философіи права обозначаютъ названіемъ теоріи благополучія, имѣла видными представителями Христіана Томазія и Христіана Вольфа. Ставя задачею государства общее благо, они строятъ всю систему государственнаго устройства на полномъ игнорированіи правъ населенія. Вмѣсто права на сцену выступаютъ лишь интересы, но удовлетвореніе этихъ интересовъ предоставлено не самимъ носителямъ ихъ, а государству. Слѣдовательно, повторяемъ, теорія просвѣщеннаго абсолютизма относилась, главнымъ образомъ, къ указанію цѣли государства и къ обезпеченію интересовъ населенія безправнаго, молчащаго и, по мѣрѣ возможности, обезличеннаго.

Революція, разразившаяся во Франціи, повліяла въ этомъ отношеніи на нѣмецкую науку. Ударъ, наносимый всемогуществу государственной власти, признаніемъ свободы человѣка и возможности свободныхъ отношеній въ государствѣ. Это политическое вліяніе идей революціи нѣсколько странно отразилось на вопросахъ администраціи. Логически разсуждая, можно объяснить себѣ подобный странный поворотъ отношеній. Государство стараго порядка было столь ненавистно своей, во все мѣшающейся администраціей, своей ненужной и вредной опекой, что въ видѣ реакціи возникшая теорія требовала одного: полнаго невмѣшательства государства. Въ этомъ отношеніи совершенно ясно, какіе тезисы могла выставить новая, такъ называемая, индивидуалистическая теорія. Эти тезисы были: самодѣятельность и свобода человѣка. Эти тезисы служили основаніемъ для суживанія, по мѣрѣ возможности, дѣятельности государства. Индивидуалистическая теорія, въ лицѣ ея важныхъ представите-

лей, каковыми были Вильгельмъ Гумбольдтъ *) и баронъ Этвешъ **), съузила дѣятельность государства лишь охраною правъ человѣка, такъ что, точнѣе говоря, цѣль государства сводилась лишь къ охраненію безопасности и при томъ посредствомъ лишь судебной защиты. Теорія эта проникнута такой хорошей и глубокой вѣрой въ человѣка, которая была только мыслима въ ту эпоху, когда провозглашались громко права человѣка и столько ждали отъ свободы, ему предоставленной. Таково было значеніе индивидуалистической теоріи государства и несомнѣнно, что вопросу самоуправленія, какъ формѣ участія народа въ администраціи, нѣтъ мѣста. Самоуправленіе изъ политическаго понятія должно было перейти или въ область гражданскаго права, или въ область соціальныхъ отношеній. Его надо было разсматривать или какъ союзъ, подчиняемый обще-юридическимъ условіямъ, или же какъ одну изъ формъ общественныхъ соединеній, не подчиненныхъ контролю государства ***); такая рѣзкая теорія могла именно развиться на германской почвѣ, гдѣ населеніе столько страдало отъ абсолютизма власти; на ряду съ нею шло и другое, прямо заимствованное изъ Франціи. Но и это направленіе, провозглашающее суверенитетъ народа и раздѣленіе властей, какъ необходимое условіе правильнаго государственнаго устройства, опять-таки всю силу вопроса полагало въ организаціи законодательной власти. На долю администраціи теоріи этого направленія оставляли исключительно одно исполненіе, слѣдовательно о свободѣ администраціи не могло быть и рѣчи, а тѣмъ болѣе не было рѣчи о тѣхъ органахъ, которые должны были быть построены на свободѣ самоопредѣленія, каковыми являются органы самоуправленія. Популяризаторомъ идей французской революціи въ Германіи явился также и знаменитый Эммануилъ Кантъ. Въ одной изъ своихъ брошюръ, появившихся въ 1795 году, подъ заглавіемъ: «Zum ewigen Friden», Кантъ задается цѣлью указать необходимость и возможность вѣчнаго мира; однимъ изъ такихъ условій онъ считаетъ, что гражданское устройство

---

*) См. его сочиненіе: «Опытъ опредѣленія границъ государственной дѣятельности» (Jdeen zu einem Versuche die Grenzen der Wirsamkeit des Staates zu bestimmen), написано въ 1792 году и вышло полнымъ изданіемъ въ 1851 г.

**) См. его сочиненіе: «О вліяніи господствующихъ идей XIX столѣтія на государство и общество». Нѣм. перев. 1854 г.

***) См. § 6 этой главы такъ называемыя общественныя теоріи самоуправленія.

каждаго государства должно быть республиканскимъ *). При этомъ Кантъ строго различаетъ форму господства, какъ онъ говоритъ (forma imperii), и форму Regierung, и форму управленія (forma regiminis). На основаніи перваго признака государства распадаются по его мнѣнію, автократіи, аристократіи и демократіи; на основаніи втораго признака, государства могутъ дѣлиться на деспотическія и республиканскія. Республиканизмъ,—говоритъ Кантъ,—есть государственный принципъ отдѣленія исполнительной власти правительства отъ законодательной, а всякая форма правленія, которая не есть представительная, собственно есть отсутствіе формы (Unform). Изъ этого видно, что Кантъ является добросовѣстнымъ популяризаторомъ идей, выраженныхъ въ декларацiи правъ относительно государственнаго устройства **). Но такъ какъ революція, установивъ незыблемость подобнаго принципа, въ сущности перенесла центръ тяжести на законодательную власть, сдѣлавъ мѣстныя власти послушнымъ орудіемъ въ рукахъ ея и давъ имъ исключительно исполнительную роль, то и Кантъ пошелъ по этому направленію: провозгласивъ принципомъ государственнаго устройства раздѣленіе властей, онъ ни однимъ словомъ не обмолвился о самостоятельности административной власти. Такимъ образомъ и это направленіе, ярымъ представителемъ котораго является Кантъ, — еще болѣе было неблагопріятно для развитія самоуправленія нежели первое; ибо въ зародышѣ обѣихъ теорій, какъ мы уже видѣли, лежало понятіе административной централизаціи. Слѣдя за дальнѣйшимъ направленіемъ политической мысли въ этомъ отношеніи мы должны отмѣнить появленіе различныхъ реакціонныхъ теорій, каковыми являются теоріи Бональда, Галлера и другихъ. Въ этихъ реакціонныхъ теоріяхъ, какъ это ни странно, скорѣе можно найти защиту самоуправленія, и децентрализаціи именно потому, что административная централизація, такъ сказать, отождествлялась съ тѣмъ революціоннымъ режимомъ, который установился во

*) «Die bürgerliche Verfassung in jedem Staat soll republicanisch sein". «Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf. изд. 1795 г., см. Кантъ Sämmtliche Werke, т. VII, отд. 1, изд. 1838 г., стр. 241.

**) См. «Déclaration de droit de l'homme et du citoyen» 1789 г., ст. 16-я: Toute societé dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

Франціи. Вѣдь революція еще въ самомъ началѣ своей дѣятельности желала уничтожить всѣ различныя особенности мѣстной жизни! Сущность упомянутыхъ реакціонныхъ теорій сводилась къ возстановленію стараго феодальнаго государства съ предоставленіемъ извѣстной самостоятельности отживающимъ сословнымъ собраніямъ.

Положеніе вещей значительно измѣнилось въ пользу самоуправленія, когда на сцену вышла новая наука, именно наука полиціи. Намъ уже приходилось говорить, что наука полиціи является тогда, когда ученые Германіи обратили вниманіе на значеніе общества и его учрежденій въ системѣ политическихъ отношеній. Эта новая наука объ обществѣ заставляетъ ученыхъ Германіи перестраивать и свою политическую теорію. Это переустройство находитъ талантливаго работника въ лицѣ извѣстнаго Роберта Моля, который и является вліятельнымъ лицомъ въ этомъ отношеніи. Онъ въ 1832 году издаетъ свою книгу подъ названіемъ: „Наука полиціи", гдѣ съ замѣчательной ясностью излагаетъ различные новые взгляды на отношенія государства и общества. Для того государства, дѣятельность котораго значительно расширяется въ ученіи Моля, надо было придумать и особое названіе; это названіе было Rechts staat—правомѣрное государство, которое прошло черезъ всю нѣмецкую науку, какъ извѣстный боевой лозунгъ для устрашенія враждебныхъ нападеній какъ со стороны защитниковъ стараго порядка, такъ и со стороны представителей новыхъ революціонныхъ идей, дающихъ государственной власти слишкомъ большую силу въ вопросѣ о предѣлахъ ея. Въ этомъ послѣднемъ и заключается очень важное значеніе теоріи Rechstaat'а и, благодаря этому, центръ тяжести переносится съ вопроса о государственномъ устройствѣ на вопросы государственнаго управленія. Правда, это дѣлается не сразу; самъ Моль желаетъ не столько коснуться содержанія государственной дѣятельности, сколько ея формъ. Дѣятельность государства, по ученію Молля, предполагаетъ прежде всего признаніе за гражданами ихъ личныхъ и имущественныхъ правъ и условій ихъ свободной дѣятельности, необходимыхъ для осуществленія ихъ цѣлей (личная свобода, свобода мысли, совѣсти, передвиженій, право союзовъ). Благодаря этому ученію, цѣли государства являются значительно болѣе разносторонними, чѣмъ въ теоріи индивидуалистовъ. Государство по Молю не только охраняетъ юридическій порядокъ, но и содѣй-

ствуетъ осуществленію другихъ цѣлей; оно по его мнѣнію, является завершеніемъ различныхъ жизненныхъ сферъ. Эти сферы суть: первая это область личныхъ потребностей человѣка, какъ существа чувственнаго и разумнаго, вторая—семья, третья —племя, четвертая—община, основанная на мѣстѣ жительства и имѣющая свой особый кругъ интересовъ (это особенно для насъ важно), пятая—общество, шестая—государство и седьмая—союзъ государствъ *). Въ этомъ важномъ ученіи, имѣвшемъ рѣшительное вліяніе какъ въ области политическихъ, такъ и административныхъ отношеній, развитіе мысли о самоуправленіи дѣлаетъ большой шагъ впередъ. Община, эта ячейка самоуправленія, признана одною изъ естественныхъ сферъ человѣческой жизни. Государство не можетъ посягать, на ея самодѣятельность: оно призвано содѣйствовать общинѣ въ осуществленіи ея цѣлей и интересовъ. Такимъ образомъ, эта теорія можетъ быть съ полнымъ правомъ названа одной изъ первыхъ общественныхъ теорій самоуправленія, ибо въ ней за самоуправленіемъ признаются свои собственные цѣли и интересы, независимые отъ цѣлей и интересовъ государства; община разсматривается какъ одинъ изъ общественныхъ союзовъ, а не какъ необходимое звено въ цѣпи государственыхъ учрежденій. На этомъ ученіи не остановилась нѣмецкая политическая мысль. Ученіе Молля уже значительно расширяетъ вмѣшательство государственной власти; слѣдующая по времени теорія Арнса еще болѣе развила ученіе о вмѣшательствѣ государства и по вопросу о самоуправленіи она болѣе приближается къ государственнымъ теоріямъ самоуправленія. Арнсъ признаетъ двойную цѣль государства: первоначальную и второстепенную. Первоначальная есть охрана правъ, второстепенная заключается въ возвышеніи національнаго благосостоянія. Государство не только содѣйствуетъ, но и предпринимаетъ нѣкоторыя дѣйствія, направленныя къ улучшенію народнаго благосостоянія. Если теперь мы возьмемъ эти теоріи въ ихъ послѣдовательномъ развитіи, то мы можемъ установить слѣдующія ихъ отношенія къ вопросу самоуправленія. Индивидуалистическая теорія не хочетъ знать, существуютъ или не существуютъ самоуправляющіеся союзы, ибо по этой

*) См. Молль. «Encyclopedie der Staatswissenschaften», первое изд. 1859, второе 1872 г.

теоріи государство должно только установить суды и, благодаря судебной защитѣ, охранить безопасность. Теорія Молля идетъ дальше. Она признаетъ самоуправляющіеся союзы въ лицѣ общины и другихъ соединеній, но является къ нимъ на помощь только въ видѣ содѣйствія. Теорія Арнса является не только на помощь тогда, когда этого желаютъ сами союзы, но съ точки зрѣнія на государство, какъ на организмъ, эта теорія допускаетъ за государственною властью право и обязанность самому предпринимать нѣкоторыя мѣры къ улучшенію благосостоянія. Такимъ образомъ, община не только сама дѣлаетъ и проситъ содѣйствія, но она можетъ получить нѣкоторое воздѣйствіе и извнѣ, со стороны государственной власти. Таковы, по данному вопросу три главнѣйшихъ направленія, которыя пережила нѣмецкая наука до появленія полной теоріи самоуправленія извѣстнаго Лоренца Штейна *).

Ученіе Лоренса Штейна въ исторіи развитія науки о самоуправленіи знаменательно тѣмъ, что даетъ полную систему самоуправленія, разсматривая послѣднюю какъ съ политической, такъ и съ соціальной стороны. Особое вниманіе посвященное Лоренсомъ Штейномъ соціальной сторонѣ политическихъ явленій было, какъ извѣстно результатомъ изученія политическихъ отношеній, предшествовавшихъ и сопутствовавшихъ во Франціи революцію 1848 года. Въ политическихъ сочиненіяхъ сдѣлалось уже общимъ мѣстомъ указаніе на то, что въ 1848 году политическая революція столкнулась съ революціею соціальною. Во Франціи какъ въ лабораторіи, гдѣ готовились, появлялись и гибли различныя идеи и опыты политическаго и соціальнаго устройства, впервые зародились какъ извѣстно и тѣ ученія, которымъ наука придала названіе соціалистическихъ.

Если и не придавать серьезнаго значенія теоріи Бабефа и имѣвшей въ 1795 г. мѣсто попытки ея осуществленія, то во всякомъ случаѣ первоначальныя системы С. Симона и Фурье относятся ко времени конца революціи и начала реставраціи. Слѣдовательно, одновременно съ торжествомъ принциповъ революціи воз-

---

*) Такъ называемыя общественныя теоріи самоуправленія (Гирке, Шеффле, Реслера) будутъ наши указаны ниже въ § 6 при разборѣ главнѣйшихъ научныхъ и публицистическихъ сочиненій Германіи.

никла и критика ихъ, а также попытка замѣнить только что провозглашенный государственный строй новыми соединеніями, отличными отъ него по своей соціальной организаціи. 1848 годъ является уже кульминаціоннымъ пунктомъ развитія всѣхъ подобныхъ теорій. Въ исторіи развитія политической мысли въ Европѣ и спеціально въ исторіи развитія идеи самоуправленія, эти фантастическія и утопистическія теоріи имѣли громадное практическое значеніе. Онѣ какъ извѣстно, ополчились на современную имъ соціальную организацію, которая, какъ они справедливо указывали, была причиною всѣхъ золъ, какія можетъ испытать человѣкъ: рабства, нищеты, разврата и т. п. Послѣ соціальной организаціи соціалисты напали на современное имъ государство, какъ охранителя и защитника подобной вредной соціальной организаціи. Таковы враги первоначальнаго соціализма: общество и государство! Понятно, что первоначально соціализмъ идеаломъ общенія могъ поставить только небольшую однородную общину, ибо только община мыслима при уничтоженіи государства и общества, построеныхъ на сочетаніи разнородныхъ элементовъ. Оставляя безъ дальнѣйшаго изученія положительную сторону соціалистическихъ ученій, какъ неимѣющую непосредственнаго значенія для нашей цѣли, укажемъ теперь на два главныхъ пріобрѣтенія, которыя сдѣлала, по нашему мнѣнію, политическая наука, благодаря критической работѣ первоначальнаго соціализма. Эти два пріобрѣтенія суть слѣдующія: во первыхъ соціализмъ обратилъ вниманіе на значеніе соціальной стороны всякихъ политическихъ институтовъ, во вторыхъ, борясь противъ вышедшаго изъ революціи тогдашняго общества и государства онъ боролся противъ исключительнаго господства основнаго принципа того и другого, именно противъ принципа „индивидуализма". Заслуга отцовъ первоначальнаго соціализма, въ томъ, что они въ эпоху всеобщаго увлеченія учрежденіями, построеными на принципѣ индивидуализма, провидѣли недостатки подобнаго порядка вещей и поставили на видъ необходимость признанія другаго принципа, принципа соціализма, общности, или выражаясь проще необходимости признанія въ устройствѣ общества и государства не одного только личнаго, но и общественнаго начала.

Эти два пріобрѣтенія, повторяемъ, которыя сдѣлала политическая наука, имѣютъ громадное приложеніе и къ интересующему

насъ вопросу. Съ обращеніемъ вниманія на соціальное значеніе политическихъ институтовъ падаетъ механическое возрѣніе на общество и государство. Всѣ государственныя учрежденія и въ особенности мѣстныя учрежденія получаютъ совершенно иную окраску, разъ мы обратимъ вниманіе на то, интересамъ какихъ соціальныхъ группъ они служатъ. Что же касается необходимости личное начало въ политической жизни соединить съ общественнымъ началомъ, то едва ли требуетъ объясненія то значеніе, какое можетъ имѣть подобная постановка вопроса въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія: община, земство, корпорація, союзъ, всѣ эти необходимыя виды и формы самоуправленія вѣдь не мыслимы безъ признанія значенія общественнаго начала въ политической жизни.

Подѣлиться великими пріобрѣтеніями человѣческаго ума въ этомъ отношеніи съ всею Европою выпало на долю Штейна. Благодаря Штейну цѣнное значеніе подобныхъ теорій не изчезло, а наоборотъ дало важный толчокъ для развитія научной и политической мысли въ Европѣ.

Такому солидному изслѣдователю какъ Штейнъ не трудно было отдѣлить научное значеніе критической работы французскихъ соціалистовъ отъ ихъ утопій и понять фантастичность положительной стороны ихъ ученій. Не иностранцу можетъ быть труднѣе было бы сдѣлать подобную работу.

Такова фактическая подкладка теорій Штейна. Попытаемся теперь изложить его основныя возрѣнія на общество и государство его же словами. Такъ какъ Штейнъ имѣетъ привычку въ разныхъ изданіяхъ того же сочиненія нѣсколько видоизмѣнять свои взгляды, то для опредѣленія его основныхъ возрѣній на государство, мы укажемъ на одно изъ наиболѣе раннихъ и наиболѣе блестящихъ его произведеній, а именно: на изданное въ 1856 году его „Gesellschafftslehre“. Къ сожалѣнію вошло только erste Abtheilung: „Der Begriff der Gesellschaft und die Lehre von der Gesellschaftsklassen“ *) Самую любопытную для насъ часть этой книги составляютъ тѣ страницы, гдѣ Штейнъ опредѣляетъ различіе между обществомъ и государствомъ „этими двумя великими элементами

*) Первый томъ Штейновской „Geshichte der socialen Bewegung in Frankrelich seit 1789 bis auf unsern Tagen» носитъ также названіе Begriff der Gesellschaft.

общенія (Gemeinschaft) *) „Вся жизнь духовнаго міра, говоритъ Штейнъ **) покоится на одномъ различіи (Unterschied) или противоположности (Gegensatz), которое мы во всѣхъ его проявленіяхъ и въ различныхъ подтвержденіяхъ (Bethâtigungen) очень легко понимаемъ, но которая въ своемъ глубочайшемъ основаніи такъ же рѣшительно ускользаетъ отъ изысканіи логики, какъ для математики невозможно доказательство математической аксіомы. Это абсолютный фактъ (Thatsache), аксіома всей духовной жизни людей (unter Menschen). Это различіе или противоположность есть то, которое существуетъ между отдѣльнымъ индивидуумомъ и единствомъ отдѣльныхъ людей (Einheit der Einzeln).“ „Можно, продолжаетъ Штейнъ, предположить безконечно различныя формы этого единства, но нельзя себѣ представить какого либо состоянія особей, въ которомъ бы эти единства тотчасъ же не проявились бы въ какой нибудь формѣ. Посему, это не есть продуктъ произвола особей, но ихъ абсолютное слѣдствіе и это есть абсолютное содержаніе ихъ природы. Оно есть абсолютный, самостоятельный фактъ, совершенно такой же, какъ фактъ индивидуальнаго существованія.“ Изъ этихъ словъ нельзя не видѣть: во первыхъ, послѣдователя Гегеля съ его абсолютами и исканіемъ ихъ различія, во вторыхъ защитника, той теоріи, которая на ряду съ личнымъ ставитъ общественное начало, какъ равноправный элементъ жизни людей. Теперь идемъ далѣе. Что такое общество и и что такое государство?

По свойственной ему манерѣ Штейнъ даетъ нѣсколько опредѣленій общества съ различныхъ точекъ зрѣнія ***) Самымъ общимъ изо всѣхъ данныхъ опредѣленіемъ понятія общества Штейнъ считаетъ слѣдующее: человѣческимъ обществомъ, говоритъ онъ, мы называемъ порядокъ людей между собою (unter ein ander) въ которомъ духовный міръ съ своимъ организмомъ, своими движеніями и своими высшими цѣлями выражается и осуществляется“ ****). Положеніе это у того же Штейна формулировано еще проще, а именно, что „человѣческое общество есть общеніе, въ которое необходимо

*) Stein. Gesellschaftslehre 1856, стр. 73.
**) Ibidem, стр. 26.
***) См. Гумпловичъ, стр. 165.
****) Stein. Gessellschaftslehre, стр. 8.

вступаютъ индивиды другъ съ другомъ въ области духовной жизни (geistigen Güturleben) *). Далѣе Штейнъ указываетъ что общество имѣетъ двоякую природу: съ одной стороны: „общество есть такой организмъ, котораго нравственную задачу и идею составляетъ высшее духовное развитіе индивидуума“ (стр. 29), съ другой стороны: „въ этомъ принципѣ общества“, говоритъ Штейнъ: „общеніе необходимо падаетъ, разъ индивидуальный интересъ всякую форму (Gestalt) общенія употребляетъ, какъ средство въ пользу (für) индивидуума, а не въ пользу цѣлаго“. Затѣмъ, слѣдуетъ такой ходъ мыслей: общеніе есть абсолютное условіе для развитія личности, (стр. 29) слѣдовательно, если принципъ общества можетъ привести къ разрушенію общенія, то тѣмъ самымъ онъ, слѣдовательно, можетъ привести и къ разрушенію и угнетенію личности. Такова природа общества, а изъ указанія на эту природу логически вытекаетъ необходимость чего-то такого, что было бы въ состояніи остановить развитіе индивидуальнаго интереса въ обществѣ.

Такой организмъ, имѣющій опредѣленную задачу, данную ему природою общества и его жизни (стр. 29) есть государство. Государство опредѣляетъ Штейнъ какъ „возвысившееся до самостоятельной и самодѣятельной личности единство людей“ **). Къ установленію этого понятія государства онъ приходитъ путемъ довольно длинныхъ разсужденій. Изъ цѣпи этихъ разсужденій два звенья заслуживаютъ серьезнаго вниманія. Во-первыхъ, изъ природы общества вытекаетъ необходимость такого организма „который среди безконечнаго разнообразія индивидуальныхъ интересовъ, равно какъ среди противоположности ставшихъ самостоятельными тѣлами частичныхъ и классовыхъ интересовъ, полагаетъ свою задачу и высшую нравственную цѣль въ томъ, что одновременно всѣмъ полезно (förderlich“ ***). Таковъ принципъ государства. Для поддержанія этого принципа ему надо силу (Macht). Въ чемъ же должно быть основаніе государствъ? очевидно, говоритъ Штейнъ (стр. 31), „что такой, абсолютно необходимый для общенія людей, организмъ вмѣстѣ

*) Ibidem, стр. 23.

**) «Die zur sebständigen und selbsttätigen Persönlichkeit erhobene Einheit der Menschen». Stein. Gesellschaftslehre, стр. 32.

***) Ibid., стр. 30.

съ своимъ принципомъ и своей силою долженъ имѣть иное основаніе для своего существованія, основаніе, независимое отъ индивида и его произвола". Организмъ же, который имѣетъ свое собственное основаніе Штейнъ называетъ личностью (стр. 32). Таковы необходимыя объясненія только что приведеннаго Штейновскаго опредѣленія государства. Итакъ, есть два элемента человѣческаго общенія между которыми лежитъ существенное различіе, но которые не могутъ существовать одно безъ другого: это—общество и государство. „Всякое государство, говоритъ Штейнъ", въ тоже время, представляетъ и мѣстный и общественный порядокъ, и наоборотъ всякій общественный порядокъ представляетъ намъ государство. Штейнъ даетъ намъ слѣдующіе три общихъ закона, опредѣляющихъ взаимодѣйствія общества и государства.

Первый законъ состоитъ въ томъ, что всякій опредѣленный общественный строй стремится (trachtet) образовать свое собственное государство и всякое государство—свой собственный общественный строй. Подъ словами общественный строй, по Штейну, надо разумѣть народъ, слѣдовательно, означенное правило получаетъ тотъ смыслъ, что государство и народъ взаимно покрываютъ другъ друга *).

Второй общій законъ состоитъ въ томъ, что въ каждомъ государствѣ господствующіе интересы общества стремится подчинить себѣ государственную власть. Это Штейнъ называетъ закономъ образованія политическаго устройства (Gesetz der Verfassungsbildung).

Третій законъ является противовѣсомъ предъидущему, а именно, онъ гласитъ, что въ каждомъ государствѣ (стр. 33) государственная власть стремится сокрушить господство указанныхъ выше интересовъ общества и содѣйствовать интересамъ отдѣльныхъ лицъ лишь по стольку, по скольку этимъ не препятствуется развитіе интересовъ всѣхъ остальныхъ. Этотъ законъ опредѣляетъ дѣятельность государства. Такъ какъ дѣятельность государства мы вообще называемъ управленіемъ, то Штейнъ и называетъ этотъ законъ закономъ образованія управленія (Gesetz der Verwaltungsbildung).

Не излагая въ подробностяхъ ни элементы, ни строеніе общества

---

*) Этотъ законъ Штейнъ называетъ Gesetz des Volkbildenden States und des Staatbildenden Volkes.

мы закончимъ наши цитаты изъ Штейна по этому вопросу слѣдующими знаменательными словами его: „Движеніе противорѣчія между государствомъ и обществомъ, которое лежитъ въ обоихъ послѣднихъ законахъ (Gesetze der Verfassungs und Verwaltungs bildung) есть содержаніе всей внутренней исторіи всѣхъ народовъ и государствъ міра, вообще жизненный принципъ внутренней исторіи". Кажется всего приведеннаго нами выше достаточно для того, чтобы указать, какъ тѣсно связалъ Штейнъ политическую и соціальную сторону въ изслѣдованіи явленій государственной жизни. Мы ограничимся теперь приведеніемъ лишь этихъ подлинныхъ словъ Штейна, подтверждающихъ указанныя нами выше два цѣнныхъ пріобрѣтенія, которыя нѣмецкая наука сдѣлала, благодаря изученію французской соціальной жизни и соціалистической литературы. Отъ указанія на основныя посылки теоріи Штейна, перейдемъ къ изложенію его основныхъ взглядовъ на вопросы управленія вообще, и на самоуправленія въ частности.—Взгляды Штейна на управленіе мы изложимъ по послѣднему изданію его „Handbuch der Verwaltungslehre". Что же касается до его системы самоуправленія, то въ этомъ отношеніи руководящею нитью намъ будетъ служить второе изданіе его книги: „Die Vollsiehende Gewalt", второй томъ которой „Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem" изданъ въ 1869 году; по этому вопросу взгляды и опредѣленія Штейна почти не измѣнились вплоть до его смерти.

Особенность нашего времени—говоритъ Штейнъ *), — безъ сомнѣнія состоитъ въ томъ, что оно рядомъ съ великими категоріями и вопросами государственнаго устройства (Verfassung) поставило вопросы управленія". Общее различіе между Verfassnug и Verwaltung Штейнъ полагаетъ въ слѣдующемъ ученіе о государственномъ устройствѣ излагаетъ то „что̀ есть государство", „ученіе объ управленіи развиваетъ то, что этотъ организмъ имѣетъ дѣлать" (стр. 2). Болѣе кратко отношеніе и связь Verfassung и Verwaltung выражается въ афоризмѣ, что управленіе есть ставшее дѣйствующимъ устройство dass die Verwaltung die thätig werdende Verfassung ward.

Переходя къ изложенію своей системы, Штейнъ начинаетъ

---

*) Stein Handbuch, т. I, 1887 г., стр. 1.

изложеніе ученія объ управленіи съ опредѣленія идеи государства. Выше уже сказано, что государство по ученію Штейна есть личность. Въ своемъ Handbuch'ѣ 1887 г. онъ повторяетъ это опредѣленіе (Die zur Persönlichkeit erhobene Gemeinschaft ist der Staat, томъ I, стр. 12). Но если государство есть личность, всѣ основныя черты понятія личности: „Ich", „Wille", „That", „Я", „Воля" и „Дѣятельность" должны быть и у государства.

Три элемента понятія личности выражаются въ организаціи государства его главою (Ich), законодательною властью (Wille) и исполнительною властью (That). Oberhaupt, Ges etzgebuug und Vollziehung, каждое изъ этихъ понятій стремится развиться въ нѣчто самостоятельное, дифференцироваться отъ другихъ и въ этомъ заключается исторія постепеннаго развитія идеи государства. Теперь опредѣлимъ словами Штейна два основныхъ понятія нѣмецкой науки государственнаго права: Verfassung и Verwaltung.

„Тотъ организмъ", — говоритъ Штейнъ, — „чрезъ посредство котораго каждое общее хотѣніе становится личною волею, мы назвали государственнымъ устройствомъ. Его единичную волю мы называемъ закономъ. Предѣлы власти общей личности надъ единичною составляетъ ея публичное право. Изъ существа личности вытекаетъ поэтому необходимость, чтобы это право, какъ предѣлъ власти цѣлаго надъ отдѣльною личностью, опредѣлялось и для каждаго органа и для каждой функціи общественной личности не общими органическими силами общежитія, но законно организованною волею этой личности. Этотъ организмъ воли и составляетъ государственное устройство" (стр. 21).

Что же такое изъ себя представляетъ Verwaltung? Дабы придти къ опредѣленію этого понятія, Штейнъ старается прежде всего провести различіе между двумя понятіями That и Arbeit: „Понятіе дѣйствія (That)",—говоритъ онъ,—„обнимаетъ собою тотъ процессъ, въ которомъ личность, не распространяя свою волю на сущность и правомочіе внѣ личности существующаго, приводитъ въ дѣйствіе свою личную силу и такимъ образомъ проявляетъ лишь самое себя, т. е. только свое абсолютное самоопредѣленіе, составляющее выраженіе власти личности надъ всѣмъ, что существуетъ внѣ ея" (стр. 23—24). „Поэтому",—продолжаетъ онъ,—„дѣйствіе по своему существу безконечно; тамъ, гдѣ дѣйствіе, — посредствомъ уразумѣнія силъ и правомочія, которыя оно стремится себѣ под-

чинить,—въ своемъ объектѣ находитъ свою мѣру, а въ познаніи конечнаго сліянія всего существующаго въ идеѣ работы Божества обрѣтаетъ себѣ цѣль—оно становится работой" (стр. 25). „Тамъ же, гдѣ она (работа) получаетъ осуществленіе въ государствѣ, какъ общественной личности, она проявляется въ видѣ управленія государствомъ (государственнаго управленія)" (стр. 25). „Поэтому идея управленія",—говоритъ Штейнъ,—„есть идея работающаго государства, въ которомъ государственное устройство представляетъ собою лишь достигшій органической самостоятельности элементъ воли и силы, проявленіемъ своей дѣятельности производящихъ именно эту работу" (стр. 25). Содержаніе этой работы образуетъ совокупность условій индивидуальнаго развитія.

Стоя на той же антропоморфической точкѣ зрѣнія, Штейнъ даетъ слѣдующую картину отношеній государственнаго устройства и управленія (стр. 28). Государственное устройство должно воспринять представленіе о дѣйствительныхъ силахъ и предметахъ, внѣ личности государства существующихъ, выработать въ самомъ себѣ представленіе о томъ, что личность стремится въ окружающей ее дѣйствительности посредствомъ своей воли поставить на мѣсто этой послѣдней, и примѣнить, употребить свою силу для осуществленія этого стремленія. Управленіе, напротивъ, должно выработать представленіе о томъ, что будетъ послѣдствіемъ (результатомъ) такого осуществленія, и посредствомъ категорій мѣры и способа опредѣлить то, что государственному устройству въ силу собственной воли предстоитъ создать вновь. Но государственное устройство въ собственномъ смыслѣ оказывается безсодержательнымъ при отсутствіи дѣятельности управленія, а управленіе по своему существу безсильно безъ государственнаго устройства.

Послѣ этихъ общихъ предпосылокъ Штейнъ переходитъ къ установленію особой науки объ управленіи (Verwaltungslehre).

„Verwaltungslehre", говоритъ Штейнъ, вытекаетъ изъ ученія (стр. 33) объ идеѣ управленія, вытекаетъ путемъ выясненія процесса, посредствомъ котораго эта отвлеченная идея сама въ себѣ развивается до степени дѣятельнаго организма и, затѣмъ, придаетъ своей дѣйствительной работѣ въ каждой области жизни опредѣленную форму.

„Понятіе управленія въ своемъ окончательномъ основаніи отличается отъ понятія государственнаго устройства, содержаніемъ

котораго является лишь чистое (исключительное, абсолютное) самоопредѣленіе государства, и отъ понятія общенія, въ которомъ индивидуумъ въ своихъ взаимныхъ отношеніяхъ ко всѣмъ остальнымъ управляется объективными законами,—тѣмъ, что въ управленіи дѣятельная воля государства съ его властью является въ видѣ третьяго фактора жизни общества, и индивидуальность во всѣхъ ея отношеніяхъ ко всему прочему подчиняется ей постольку, поскольку сама признаетъ такое подчиненіе и ограниченіе необходимымъ условіемъ развитія общественной жизни личности (стр. 34). Изъ этого вытекаетъ задача ученія объ управленіи указать „для всѣхъ тѣхъ функцій государственной власти, которыя такимъ образомъ составляютъ содержаніе управленія, живую причинную связь между отдѣльными отраслями и дѣятельностями послѣдняго—съ одной стороны, и сознательно выражаемымъ въ государствѣ высшимъ назначеніемъ каждаго—съ другой (стр. 34).

Систему своей науки объ управленіи или, точнѣе, только общей части ея Штейнъ строитъ изъ трехъ частей. Въ первой части онъ излагаетъ организмъ управленія (Organismus der Verwaltung), во второй—Verordnungswesen и въ третьей—das verfassungsmässige Verwaltungsrecht. Нѣкотораго объясненія требуютъ вторая и третья части. Verordnungwesen потому выдѣлено въ особую самостоятельную часть, что „воля этого управленія, содержаніе которой уже не составляетъ взятая сама по себѣ личность государства, какъ таковая, но стоящая внѣ этой личности самодѣятельная жизнь общества съ ея вѣчно мѣняющимися отношеніями, наряду съ законами государственнаго устройства сдѣлалась самостоятельною и какъ таковая начала функціонировать (стр. 35)“. Третья часть задается цѣлью опредѣлить отношенія Gesetz и Verordnung, и установить полную гармонію. Мы остановимся здѣсь лишь на первой части ученія Штейна, такъ какъ о содержаніи двухъ другихъ частей мы будемъ говорить въ IV главѣ нашего изслѣдованія. Что же такое представляетъ изъ себя организмъ управленія по Штейну? Въ новомъ учебникѣ Штейна мы встрѣчаемъ слѣдующія три категоріи, составляющія организмъуправленія: Staatverwaltung Selbstverwaltung и Regierung.

Изъ различныхъ довольно туманныхъ разсужденій Штейна по этому предмету можно вывести опредѣленіе Staatsverwaltung, какъ системы такихъ органовъ въ государствѣ, задача коихъ „осуще-

ствленіе равнаго“ (Verwirklichung des Gleichen). Эта система органовъ или, выражаясь языкомъ Штейна, содержаніе этого организма представляетъ намъ три существенныхъ момента: Amt, System des Amtswesen und Staatsdienst.

„Должность по существу своему есть постоянный органъ государственнаго управленія для выполненія какой либо ограниченной, но продолжающейся задачи работы государства, которую онъ исполняетъ въ духѣ государственнаго развитія и—вслѣдствіе этого—именемъ государственной власти“ (стр. 38).

Штейнъ на нѣсколькихъ страницахъ даетъ прекрасный сжатый очеркъ развитія идеи должности. Въ абсолютномъ государствѣ администрація поглощается въ понятіи слуги, „Diener“; въ античномъ государствѣ администрація есть порученіе, Mandat; развитіе феодализма приводятъ къ тому, что aus der ursprünglichen Gefolgschaft des Geschlechterkönigthums die Landesherren und landesherrliche Verwaltung macht. (стр. 40). Процессъ концентраціи правъ верховной власти выдвигаетъ два новыхъ понятія: понятіе Obrigheit, какъ указывающее на новыя функціи королевской власти, и понятіе Vorrechte, привиллегій, какъ опредѣляющее остатки прежнихъ правъ феодаловъ и сословій. Съ побѣдою государства надъ феодализмомъ понятіе должности дѣлается чисто механическимъ, это Staatsdienst и только.

Окончательное образованіе понятія должности обусловливается признаніемъ самостоятельности управленія (Verwaltung).

„Ибо, когда это управленіе“,—говоритъ Штейнъ (стран. 42)—„было признано въ своей самостоятельной задачѣ и правѣ наряду съ государственнымъ устройствомъ, то оказалось, что должность, какъ органъ управленія, во всякомъ случаѣ заключаетъ въ себѣ нѣчто болѣе существенное, чѣмъ простую услугу или исключительное исполненіе государственной воли, заранѣе точно опредѣленной въ законѣ“.

Благодаря этому, по мнѣнію Штейна (стр. 43), — „изъ формальнаго понятія прежней государственной службы, которое исчерпывалась понятіемъ должностного повиновенія, создало съ понятіе конституціонной должности, сущность которой составляетъ ея самодѣятельность наряду съ существующимъ закономъ“. Изъ этого и вытекаетъ (стр. 43), „что теперь не можетъ быть государственнаго устройства и законодательства безъ самодѣя-

тельной должности". Два послѣдствія этого принципа: первое— „что должность управомочена и обязана создавать и распространять живую связь между постоянно ограниченнымъ законодательствомъ и дѣйствительностью, безконечно разнообразною въ своей измѣнчивости". Второе послѣдствіе—что „должность, какъ таковая, за все то, къ чему она въ этомъ смыслѣ стремится и что она дѣлаетъ, отвѣтственна передъ законодательною властью".

Слѣдующій моментъ, опредѣляющій понятіе Staatsverwaltung, есть система управленія (System des Amtswesens). Штейнъ поясняетъ значеніе этого момента, во-первыхъ, указаніемъ на исторію административныхъ идей въ этой области отношеній, а во-вторыхъ, въ опредѣленіи значенія современной господствующей системы, именно Ministerialsystem.

Въ исторіи административныхъ идей и учрежденій, сюда относящихся, Штейнъ намѣчаетъ главнѣйшіе пункты, аналогичные изложенной выше исторіи идеи должности. Этотъ очеркъ служитъ для опредѣленія понятія Ministerialsystem, которую Штейнъ опредѣляетъ слѣдующимъ образомъ:

„Министерская система формально имѣетъ своимъ содержаніемъ ничто иное, какъ безусловное подчиненіе каждой должности соотвѣтственно ея іерархическому положенію личной волѣ министра" (стр. 50). Отношеніе къ министерству у Штейна не совсѣмъ для насъ ясное. Въ курсѣ проф. Градовскаго вопросъ объ организаціи и постановкѣ министерства есть показатель устойчивости и неустойчивости народнаго представительства. Для Штейна, такъ какъ онъ имѣетъ въ виду только одинъ конституціонный типъ государства, вопросъ о министерствѣ имѣетъ скорѣе административное, а не политическое значеніе. Съ точки зрѣнія административной, нельзя не согласиться съ Штейномъ, что (стр. 54) „министерская система, вслѣдствіе индивидуальной отвѣтственности министра, грозитъ обратить должность въ машину, подчиненную суверенной волѣ министра".

Эта опасность устраняется въ виду существованія третьяго элемента понятія Staatsverwaltung, именно понятія Staatsdienst (государственной службы).

„Государственная служба", — говоритъ Штейнъ, — „есть обращенная въ призваніе должностная служба должностнаго

лица" *). Излагая также исторію идеи государственной службы, Штейнъ ставитъ нѣсколько основныхъ положеній, которыя должны быть базисомъ для построенія цѣльнаго Statsdienstgesetz, который долженъ содѣйствовать органической связи всѣхъ частей государства. Таковы три элемента: Amt, System des Amtwesens и Staatsdienst, какъ необходимые элементы Staatsverwaltung.

Переходя ко второму организму управленія, къ самоуправленію, Штейнъ совершенно справедливо замѣчаетъ, что о самоуправленіи можно говорить только тогда, когда управленіе (Verwaltung) отдѣлилось отъ Verfassung (I, стр. 61). Въ исторіи развитія учрежденій, бывшихъ зародышемъ самоуправленія, Штейнъ отмѣчаетъ прежде всего (стр. 62) эпоху привиллегій. Далѣе, Штейнъ указываетъ на значеніе революціоннаго принципа народнаго суверенитета, который все управленіе привелъ къ понятію pouvoir exécutif. Затѣмъ, указывается Штейномъ, какъ необходимость заставила сохранить и добиваться свободы мѣстныхъ общинъ и результатомъ подобнаго движенія было то, что (Handb., I, стр. 64) „принципъ самоуправленія сталъ юридическимъ принципомъ свободнаго общиннаго устройства (Rechtsprincip der freien Gemeindeordnung) и всякое самоуправленіе являлось тождественнымъ управленію, основанному на выборѣ общинныхъ властей (Gemeindeorgane)". Это, — прибавляетъ, Штейнъ— было начало новаго представленія о существѣ самоуправленія. Все государственное управленіе распадается вслѣдствіе этого на двѣ основныя формы, которыя отличались друга отъ друга принципами назначенія или выбора своихъ органовъ съ одной стороны и съ другой стороны—зависимостью или независимостью отъ высшихъ государственныхъ властей (стр. 65). Этотъ историческій очеркъ необходимъ для Штейна, чтобы указать на преимущественное значеніе общины во всѣхъ ея видахъ и на то также, что одного общиннаго самоуправленія недостаточно, необходимо еще имѣть въ виду соединеніе людей для достиженія общей цѣли, именно „Verein". Такъ какъ мы имѣемъ, главнымъ образомъ, въ виду лишь взгляды Штейна на систему самоуправленія, то прежде

*) Stein. Handbuch. I, стр. 55, der Staatsdienst ist der zum Beruf erhobene Amtsdienst des Beamteten.

чѣмъ перейти къ изложенію его взглядовъ, изложенныхъ имъ въ его „Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem“, мы закончимъ здѣсь приведеніемъ изъ его Handbuch'a опредѣленія существа и значенія третьяго организма управленія — понятія правительства (Regierung). Путемъ весьма длинныхъ отступленій назадъ и діалектическихъ разсужденій Штейнъ опредѣляетъ сначала свое понятіе „Regierung“, какъ извѣстную абстрактную идею, синтезисъ діалектическаго процесса, когда тезисомъ и антитезисомъ его было: Staatsverwaltung и Selbstverwaltung. Задачей перваго (Staatsverwaltung) являются Gesammtinteresse, а втораго (Selbstverwaltung)—Sonderinteresse. Въ видѣ отвѣта на этотъ вопросъ, Штейнъ указываетъ на существованіе такого процесса въ государственной и общественной жизни, который заставляетъ „государственное управленіе“ и вмѣстѣ съ нимъ общіе интересы (Gesammtinteresse) быть условіемъ развитія „самоуправленія“ и вмѣстѣ съ нимъ частныхъ интересовъ, и наоборотъ, „самоуправленіе и частные интересы—служить условіемъ развитія государственнаго управленія и общихъ интересовъ. Этотъ таинственный процессъ и есть понятіе „Regierung“. Изъ этого разсужденія Штейнъ самъ дѣлаетъ выводъ, что „Regierung an sich ist der Geist der Staats, der beide (государственное управленіе и самоуправленіе) in gemeinschaftlicher Arbeit zur Einheit erhebt“ (стр. 96). Послѣ такого довольно туманнаго абстрактнаго опредѣленія понятія правительства, Штейнъ совершенно опредѣленно указываетъ на практическое осуществленіе этой идеи, именно въ учрежденіи Gesammtministerium (стр. 98). Единое министерство или, какъ у насъ принято выражаться, кабинетъ, носитъ на себѣ отпечатокъ извѣстной индивидуальности. „In dieser Erhebung, — говоритъ Штейнъ,— des formalen Gesammtministeriums zur Individualität einer selbständigen Regierung liegt die wahre Macht desselben“.

Такимъ образомъ, мы пришли къ понятію единства управленія, осуществляемаго правительствомъ.

Въ нашей литературѣ есть весьма цѣнное во многихъ отношеніяхъ изслѣдованіе проф. Ивановскаго, въ которомъ, на основаніи втораго изданія штейновской „Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem“ и втораго изданія его „Handbuch'a der Verwaltungslehre“ приведено очень много указаній, которыя показываютъ

на неясность штейновскаго опредѣленія самоуправленія. Эта неясность происходитъ, на нашъ взглядъ, отъ того, что Штейнъ, идя дедуктивнымъ путемъ, все же хочетъ и не можетъ обойти цѣлаго ряда данныхъ, добытыхъ индуктивнымъ путемъ. Различныя формы мѣстнаго самоуправленія въ исторіи и въ современной намъ дѣйствительности не въ состояніи подойти подъ рубрики штейновской діалектики. Изъ этого и получается масса неясностей и противорѣчія между различными изданіями трудовъ Штейна и между различными мѣстами одного и того же труда. Не повторяя здѣсь указаній проф. Ивановскаго (см. стр. 55—56 его книги), мы можемъ въ подтвержденіе только-что высказанной мысли сослаться на то, что въ новомъ изданіи штейновскаго Handbuch'a, какъ явствуетъ изъ вышеизложеннаго, Vereinwesen есть только часть самоуправленія, между тѣмъ во всѣхъ предъидущихъ изданіяхъ и Verwaltungslehre, и Handbuch'a Verwaltungslehre мы видимъ, что Selbstverwaltung и Vereinwesen суть двѣ основныхъ формы понятія свободнаго управленія, которое противополагалось понятію Regierung. Между тѣмъ, въ новомъ изданіи учебника Штейнъ дѣлитъ управленіе на три различныя катеторіи: Staatsverwaltung, Selbstverwaltung и Regierung.

Несмотря на такія противорѣчія Штейнъ въ своей теоріи оставилъ нетронутымъ то, что касается внутренняго строенія самоуправляющихся единицъ, а именно то, что вполнѣ согласно съ его основной философской предпосылкою для вывода разныхъ политическихъ понятій и съ его основнымъ методомъ. Какъ уже намъ нѣсколько разъ приходилось повторять, Штейнъ держится органическаго возрѣнія на государство, и притомъ этотъ организмъ, какъ мы уже видѣли, есть самодовлѣющій, или, говоря словами Штейна, — государство есть личность. Законодательство и исполненіе суть воля и дѣятельность государства*). Исполненіе у Штейна въ 1869 и 1876 годахъ имѣло двѣ формы: Regierung (правительство) и freie Verwaltung (свободное управленіе), но уже это дѣленіе не вытекаетъ вполнѣ изъ основнаго опредѣленія госу-

*) Отсюда идетъ дѣленіе властей въ нѣмецкихъ учебникахъ на 2, а не на 3, какъ у Монтескье.

дарства; по учебнику, изд. 1887 г., благодаря различію представительства интересовъ общихъ и частныхъ, возникаютъ двѣ формы управленія: Staatsverwaltung и Selbstverwaltung. Слѣдовательно, здѣсь снова понадобились новыя индуктивно-добытыя положенія, объ обществѣ и индивидуумѣ съ ихъ интересами, для вывода данныхъ понятій. Раздѣленіе freie Verwaltung въ 1869 году на Selbstverwaltung и Vereinwesen опять таки есть не дедукція, а скорѣе классификація понятій, добытыхъ индуктивнымъ путемъ.

Какъ же опредѣлилъ Штейнъ свободное управленіе? При самомъ общемъ разсмотрѣніи этого понятія, Штейнъ опредѣляетъ „свободное управленіе (Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, изд. 1869, стр. 6—7) какъ проявленіе свободы въ управленіи. Сдѣлавъ, затѣмъ, анализъ свободы и найдя существо ея въ самоопредѣленіи личности, Штейнъ видитъ сущность „свободы въ управленіи“ въ томъ, что самоопредѣленію индивидуума должна быть передана извѣстная часть правъ и функцій правительства. Отсюда freie Verwaltung—исполнительная власть (Vollziehung) „по сколько она составляетъ обязанность (Aufgabe) и право свободно организованной самодѣятельности индивида“. Штейнъ, далѣе (стр. 33 и слѣд.) пытается дать для всѣхъ видовъ свободнаго управленія общую систему права. Система выходитъ прекрасная и стройная, но получаетъ свое оправданіе только при томъ предположеніи, что всѣ виды проявленія „свободы въ исполненіи“ должны слагаться въ видѣ отдѣльныхъ административныхъ тѣлъ (Verwaltungskörper).

Всякіе союзы по отношенію къ третьимъ лицамъ, разсматриваются Штейномъ, какъ извѣстныя единицы (Einheiten). Въ отношеніи третьихъ лицъ всякій союзъ долженъ явиться юридическою личностью. Отсюда къ нему примѣнимы всѣ правоотношенія, соединяемыя съ понятіемъ юридической личности; съ другой стороны, рядъ правоотношеній, возникающихъ изъ отношенія административныхъ тѣлъ къ государству, Штейнъ называетъ публичнымъ правомъ свободнаго управленія. Въ эту категорію онъ вводитъ 1) правовыя нормы, какъ результатъ самодѣятельности союза, 2) нормы, указывающія границы и форму подчиненія органовъ самоуправленія государству, какъ выразителю общей воли. Совокупность нормъ перваго порядка составляетъ право автономіи союзовъ свободнаго управленія; совокупность нормъ втораго порядка есть

право верховнаго надзора (Oberaufsicht) за ними, и, такимъ образомъ, для всѣхъ видовъ самоуправленія и союзнаго строя существуютъ по Штейну три категоріи правоотношеній, вытекающія изъ трехъ существенныхъ понятій, выводимыхъ знаменитымъ ученымъ изъ анализа понятія союза свободнаго управленія. Эти три понятія суть: понятія *юридической личности, автономіи и верховнаго надзора.* Перечисленіе всѣхъ этихъ правоотношеній было-бы неполно, если бы мы упустили изъ виду, что всякій союзъ свободнаго управленія, подобно государству, имѣетъ свое устройство (Verfassung) и управленіе (Verwaltung) и что союзы свободнаго управленія должны имѣть право распоряженія и исполненія. Таковы въ общихъ чертахъ основные элементы всякаго самоуправляющагося тѣла и въ частности органовъ самоуправленія.

Переходя къ „дѣйствительному", какъ говоритъ Штейнъ, но точнѣе къ мѣстному самоуправленію, Штейнъ даетъ сначала общее понятіе о представительствѣ, какъ извѣстномъ проявленіи участія народа въ политической жизни; далѣе, излагаетъ вкратцѣ развитіе самоуправленія въ Европѣ; затѣмъ, уже слѣдуетъ у него System der Selbstverwaltungtkörper, которыхъ Штейнъ насчитываетъ три вида: 1) Landschaft, 2) Gemeinde, 3) Corporationen и Stiftungen,—земство, община, корпорація. Самое большое мѣсто отведено общинѣ (130 страницъ изъ 180). Впослѣдствіи намъ придется болѣе подробно считаться съ мнѣніями Штейна, теперь же укажемъ на существенное значеніе его теоріи для исторіи развитія идеи самоуправленія.

Значеніе, которое имѣла и должна была имѣть теорія Штейна было двоякое, сообразно тѣмъ двумъ методамъ, которыми добыты данныя, составляющія содержаніе книги Штейна, а именно индуктивному и дедуктивному методу.

Индуктивный методъ, примѣняемый Штейномъ, далъ его теоріи благотворные научные результаты, дедуктивный методъ Штейна сообщилъ ей преимущественно политическое значеніе. Индукція различныхъ явленій исторіи и современной дѣйствительности, которыя можно подвести подъ общую рубрику понятія самоуправленія, наблюденіе вліянія различныхъ соціальныхъ факторовъ на явленія самоуправленія, все это составляетъ такую научную заслугу Штейна, что его книга долго служила неисчерпаемымъ источникомъ для изслѣдователей, работающихъ по самоуправленію. Что же

касается его дедукціи, то мы не можемъ упустить изъ виду того значенія, которое имѣетъ на умы современниковъ введеніе добытыхъ индуктивнымъ путемъ результатовъ Штейна въ стройную систему, якобы построенную дедуктивнымъ путемъ.

Отправляясь отъ типа конституціоннаго государства, Штейнъ съумѣлъ связать въ одно цѣлое всѣ тѣ требованія, которыя современная наука предъявляетъ къ устройству и управленію въ государствѣ; вся совокупность подобныхъ требованій является, по мнѣнію Штейна, результатомъ діалектическаго процесса, слагающаго государство, какъ синтезисъ личности и общества. Система эта, какъ это и слѣдовало ожидать отъ ученика Гегеля, является не предсказаніемъ будущаго, а наоборотъ—раскрытіемъ дѣйствительной сущности вещей. Такимъ образомъ, конституціонное государство не только можетъ, но должно придти въ своемъ дальнѣйшемъ развитіи къ подобной системѣ. Что же особенно новаго и цѣльнаго вноситъ Штейнъ своею теоріею?

Мы считаемъ долгомъ выставить на видъ два положенія, въ высшей степени цѣнныя для послѣдующей исторіи идеи самоуправленія. Первое это то, что самоуправленіе возникаетъ, благодаря естественнымъ, даннымъ основаніямъ. Это важно для объясненія происхожденія дѣйствительнаго самоуправленія, важно и для объясненія того факта, почему земскіе и общинные союзы являются вездѣ принудительными и обязательными, не смотря на то, что за ними въ иныхъ странахъ не признается государственнаго значенія. Второе важное положеніе, извлеченное изъ Штейна, это опредѣленіе компетенціи самоуправленія, какъ *совокупности всѣхъ государственныхъ задачъ, способныхъ къ мѣстному ограниченію.*

Если мы теперь взглянемъ вообще на то, какое значеніе имѣла теорія Штейна въ исторіи развитія политическихъ идей, то мы не можемъ не увидѣть того громаднаго значенія, которое въ теоріи Штейна дается самоопредѣленію личности не только въ ея индивидуальныхъ, но и въ различныхъ соціальныхъ проявленіяхъ.

Признаніемъ государственнаго значенія за органами самоуправленія и различными союзами Штейнъ открылъ для политической науки новые горизонты. Недавній врагъ—общество вошло въ это самое государство, которое должно его сдерживать и въ этомъ, такъ сказать, *обобществленіи* государства и заключается дѣйствительный смыслъ теоріи Штейна.

Разъ, такимъ образомъ, наука освятила и признала необходимымъ постепенное введеніе свободы самоопредѣленія индивидуума и различныхъ общественныхъ соединеній въ управленіе государствомъ, то и въ политикѣ явился серьезный поворотъ по отношенію къ учрежденіямъ мѣстнаго самоуправленія. Изъ области уступокъ, вопросы самоуправленія перешли въ область настоятельныхъ государственныхъ мѣръ. *Не ослабленіе государства* явилось лозунгомъ реформъ, стремившихся къ свободѣ въ мѣстной администраціи, а укрѣпленіе началъ свободнаго государства требовало мѣстнаго самоуправленія. Водвореніе въ странѣ самоуправленія, являлось такъ сказать, проведеніемъ конституціи на мѣста. Эту идею съ особенною силою подчеркивалъ и защищалъ другой корифей нѣмецкой науки объ управленіи Рудольфъ Гнейстъ.

---

§ 5. Политическая и литературная борьба за самоуправленіе въ Германіи.

Въ исторіи политической и литературной борьбы за самоуправленіе въ Германіи самое видное мѣсто принадлежитъ Гнейсту. Поэтому мы и постараемся изложить сначала его взглядъ, а затѣмъ, уже сдѣлать общую характеристику хода развитія понятія самоуправленія за послѣднія десятилѣтія въ Германіи.

Переходя къ изложенію теоріи Гнейста о самоуправленіи, мы должны предварить читателя, что имѣемъ въ виду изложить его взгляды въ связи съ изложеніемъ основныхъ чертъ той системы управленія, которая является фактической подкладкой теоріи этого ученаго. Всякій мало мальски знакомый съ политической литературой привыкъ уже связывать имя Гнейста съ англійской системою самоуправленія. Подобно Монтескье Гнейсту принадлежитъ честь 2-го открытія Англіи, какъ поучительнаго примѣра для континента. Желаніе найти надлежащія мѣры обезпеченія политической свободы одинаково руководило въ ихъ изысканіяхъ и Монтескье и Гнейстомъ; представленіе же извѣстнаго идеала административнаго устройства, осуществившагося уже въ извѣстной странѣ, имѣло важныя политическія послѣдствія, такъ какъ сильнѣе и разительнѣе дѣйствуетъ на умы современниковъ наглядное представленіе, чѣмъ изложеніе какой нибудь отвлеченной идеи. Но нельзя не замѣтить, что тотъ и другой изслѣдователь

открывали отчасти въ Англіи то, чего въ ней нѣтъ. Монтескье нашелъ раздѣленіе властей, принципъ, какъ извѣстно, весьма слабо сознаваемый въ англійскомъ правѣ; Гнейстъ — систему мѣстнаго управленія (Selfgovernement), свободную отъ борьбы соціальныхъ интересовъ, что является фактически невѣрнымъ. Но Монтескье, стоявшій исключительно на политической, а не на административной точкѣ зрѣнія сводилъ проповѣдь политической свободы къ проповѣди введенія конституціонныхъ учрежденій. Гнейстъ, подобно Штейну, долженъ былъ себѣ поставить иныя задачи — заняться соціальной оцѣнкою политическихъ явленій. Всецѣло раздѣляя теорію общества Штейна, Гнейстъ приписываетъ государству такую же роль, какъ и Штейнъ. Если Штейнъ силенъ былъ своей философской дедукціею, то Гнейсту принадлежитъ честь сдѣлаться представителемъ историческаго направленія въ изученіи административныхъ явленій. Подобно Штейну Гнейстъ широко смотритъ на задачу изслѣдователя административныхъ явленій: подобныя явленія изслѣдуются и тѣмъ и другимъ какъ съ политической, такъ и съ соціальной точки зрѣнія, но труды Гнейста получаютъ большую наглядность, такъ какъ онъ пріурочилъ тотъ же методъ изслѣдованія къ раскрытію исторіи даннаго народа, прослѣженной во всѣхъ фазахъ ея развитія. Это самое важное какъ научное, такъ и практическое послѣдствіе теоріи Гнейста; онъ пытался показать зависимость развитія административныхъ учрежденій отъ постепеннаго развитія государственныхъ учрежденій, это во первыхъ, а во вторыхъ, зависимость развитія тѣхъ и другихъ отъ измѣняющихся соціальныхъ условій. Поэтому, Гнейсту и можно прежде всего сдѣлать упрекъ въ нѣкоторой односторонности: всю Verfassungsgeschichte Англіи онъ сводитъ къ исторіи ея управленія, Verwaltungsgeschichte; далѣе, заслуживаетъ весьма обстоятельнаго разсмотрѣнія утвержденіе Гнейста, что только исторически выработанная система англійскаго начальственнаго самоуправленія въ состояніи была поддержать равновѣсіе между обществомъ и государствомъ и тѣмъ предотвратить порабощеніе обществомъ государства, которое могло бы имѣть мѣсто, если бы самоуправленіе было основано исключительно на представительствѣ соціальныхъ интересовъ.

Собственно для исторіи развитія идеи самоуправленія въ теоріи

Гнейста важно отмѣтить два существенныхъ момента: 1) самоуправленіе явилось примирителемъ общества и государства, 2) самоуправленіе явилось необходимымъ постулятомъ правоваго государства „Rechtsstaat'a" этого боеваго клика (Schlagwort) новой политической науки Германіи. Съ этихъ двухъ точекъ зрѣнія: соціальной и политической мы и должны разсмотрѣть теорію Гнейста.

Начиная изложеніе взглядовъ Гнейста на систему англійскаго мѣстнаго управленія, мы должны указать прежде всего, что Гнейстъ рѣзко различаетъ двѣ системы самоуправленія, совмѣстно существующія въ англійской администраціи: начальственное самоуправленіе (Obrigkeitliche Selfgovernement) и хозяйственное самоуправленіе (Wirtschaftliche Selbstverwaltung). Первое есть обобщеніе типическихъ чертъ управленія посредствомъ почетныхъ должностей, примѣръ коихъ является, главнымъ образомъ, англійскій мировой институтъ, — второе же есть обобщеніе типическихъ чертъ управленія англійскими приходами, уніями и городами.

Посмотримъ, какъ самъ Гнейстъ опредѣляетъ эти два вида самоуправленія.

Приводя подлинныя слова разбираемаго нами автора, мы будемъ держаться цитированія по тѣмъ сочиненіямъ, которыя наиболѣе полно и рельефно выражаютъ намъ его взгляды. Изо всѣхъ многочисленныхъ сочиненій Гнейста, мы находимъ болѣе удобнымъ приводить опредѣленія самоуправленія изъ его сочиненія: Selfgovernement. Communal Verfassung und Verwaltungsgerichte in England (3 изд.) 1871. Въ введеніи къ этому сочиненію самъ Гнейстъ указываетъ на 4-ую книгу этого сочиненія, озаглавленную die anwendbare Grundsätze, какъ на результатъ сравненія отношеній, порожденныхъ англійскими реформами, разрушившими старую гармонію политическихъ и соціальныхъ отношеній (стр. VII). Скажемъ проще: «Anwendbare Grundsätze» Гнейста есть приведеніе въ систему его взглядовъ на указанные нами выше два вида самоуправленія, которые мы можемъ съ полнымъ правомъ охарактеризовать какъ аристократическій и демократическій видъ самоуправленія Англіи.

Чтобы опредѣлить ясно и кратко значеніе понятія Selfgovernement, Гнейстъ начинаетъ свои «Anwendbare Grundsätze» съ указанія на

дурное вліяніе общества *); приводимъ буквально его слова: „При безконечной сложности организма общества можно однако твердо установить положеніе, что всякаго рода владѣніе обосновываетъ зависимость неимущихъ (Nichtbesitzenden), что постоянное вліяніе этой зависимости проникаетъ во всѣ жизненныя отношенія, что она активно и пассивно господствуетъ въ жизни семей и поколѣній, и что, такимъ образомъ, въ государственную жизнь проникаетъ элементъ не свободы“ (стр. 880). Такъ какъ свобода, такимъ образомъ, является достояніемъ однихъ имущихъ классовъ, а зависимость—неимущихъ, то очевидно, по Гнейсту, первые стремятся сохранить свою свободу, а вторые—уменьшить свою зависимость.

Въ результатѣ и получается въ жизни народа борьба wiederstreitenden Interesen. Что касается отношенія интересовъ общества и государства, то здѣсь Гнейстъ выражается категорически; „всѣ государственныя учрежденія съ ихъ принудительнымъ характеромъ и отдаленными цѣлями находятся въ неизмѣнномъ противорѣчіи съ ближайшими интересами общества“ (стр. 881). Далѣе Гнейстъ говоритъ, что „такъ-какъ общество составляетъ связный (Zusammenhängendes) организмъ, то непремѣнно существуетъ государственный противоорганизмъ (Gegenorganismus), который подчиняетъ себѣ и связываетъ общественные интересы и путемъ своей непрерывной дѣятельности принуждаетъ и пріучаетъ человѣка къ исполненію его государственныхъ обязанностей. Государство и общество сверху до низу, во всѣхъ своихъ частяхъ, должны быть крѣпко и органически сплочены, дабы дать народу способность править собой (Selbstregierung) и дать ему свободу въ порядкѣ“.

«Dieser staatliche Gegenorganismus, говоритъ Гнейстъ, ist das Selfgovernement. Что же такое по Гнейсту Selfgovernement? Это, читаемъ мы далѣе (стр. 882) есть внутреннее земское управленіе **)

*) Терминъ: «общество»—говоритъ Гнейстъ—въ смыслѣ отношенія людей къ имущественному міру (Güterwelt) и терминъ «соціальныя отношенія», въ смыслѣ совокупности ихъ взаимныхъ отношеній, возникли сначала во Франціи, и затѣмъ вошли уже во всеобщее употребленіе (стр. 880).

**) Въ началѣ своего сочиненія «Selfgovernement», а именно въ § 7 Гнейстъ, опредѣляетъ свою систему болѣе кратко, а именно das englische Selfgovernement—говоритъ Гнейстъ—ist also in ein und derselbe Formation zugleich ein System der innern Staatverwaltung und ein System der Kreis-und Gemeindeverwaltung durch Ehrenämter und Communaesteuern nach den Gesetzen des Landes.

округовъ и территоріальныхъ общинъ, дѣйствующее на основаніи законовъ страны посредствомъ системы личныхъ почетныхъ должностей и существующее на счетъ общинныхъ поземельныхъ налоговъ. „Образующіеся, такимъ образомъ, мѣстные союзы (Nachbarverbände) суть краеугольные камни парламента, которые составляютъ основанія государственнаго и административнаго права и базисъ основныхъ правъ англійскаго общества“ (стр. 882).

Взглянемъ теперь, какими существенными чертами надѣляетъ Гнейстъ свою излюбленную систему управленія. Прежде всего любопытно, каково происхожденіе этой системы? „Всякій Selfgovernement есть продуктъ положительнаго законодательства, а не обычнаго права или естественнаго развитія интересовъ“. „Selfgovernemmt не есть автономія округовъ, городовъ и сельскихъ общинъ: напротивъ, какъ Selfgovernement, такъ и самая организація парламентскаго строя начинается лишь тогда, когда эти автономныя формаціи подчинились государственному законодательству и обложенію“ (стр. 882). Таковы слова самаго Гнейста.

Въ этихъ словахъ Гнейстъ хочетъ провести рѣзкую грань между подобными учрежденіями континента, выросшими при господствѣ понятія „Privillegien“, какъ принципа, опредѣляющаго свободу самоуправляющихся тѣлъ; онъ особенно оттѣняетъ ту мысль, что государство создало эти союзы, а не сами они отвоевали свою свободу. Государственникъ pure sang, Гнейстъ здѣсь хочетъ основывать политическую свободу безъ вмѣшательства революціонныхъ понятій: идеи договора и народнаго суверенитета. Что является далѣе предметомъ „Selfgovernement“. Компетенцію Selfgovernement'а по Гнейсту составляютъ государственныя функціи внутренняго земскаго управленія, а именно: служба присяжныхъ, полиція безопасности и благосостоянія, наборы солдатъ, распредѣленіе квартирной и подводной повинности, раскладка государственныхъ прямыхъ налоговъ, администрація общинныхъ налоговъ, производство расходовъ изъ общиннаго имущества на общественныя надобности. Словомъ, компетенцію Selfgovernement'а составляютъ „функціи мѣстно-дѣйствующей государственной власти“.

Изъ только что указаннаго положенія уже вытекаетъ должностной характеръ органовъ „Selfgovernement“. Всѣ должности Selfgovernement, говоритъ Гнейстъ, имѣютъ характеръ государственныхъ долж-

ностей. Они пользуются всѣми ихъ правами и почетными преимуществами, но и несутъ всѣ ихъ обязанности и всю ихъ отвѣтственность. Самые принципы ихъ назначенія и увольненія совпадаютъ съ нормальными принципами должностнаго права съ небольшими лишь отступленіями, вытекающими изъ природы почетныхъ должностей.

Изъ слѣдующихъ положеній особенно возбуждаетъ вниманіе VII положеніе, говорящее о различіи начала выбора и назначенія. Въ объясненіи къ этому положенію (см. Selfgovernement стр. 908—913) Гнейстъ очевидно очень сильно увлекается съ одной стороны представленіемъ объ обществѣ, какъ о состояніи не свободы, а съ другой боязнью вернуться къ среднимъ вѣкамъ. Боязнь среднихъ вѣковъ заставляетъ Гнейста видѣть въ правѣ назначенія (Ernenungsrecht) стремленіе къ единству государственной воли*), боязнь общества заставляетъ его въ томъ же Ernenungsrecht видѣть стремленіе дать Rechtschutz des Einzelnen*). Системы назначенія и выбора въ Selfgovernement'ѣ, по мнѣнію Гнейста, координируются сообразно тому началу, что „должность—королю, налогъ—общинѣ". Посему начало королевскаго назначенія имѣетъ значеніе для „всѣхъ главныхъ должностей Selfgovernement'а, которыя обладаютъ существенными правами государственнаго верховенства и юрисдикціею въ области публичнаго права. Въ этомъ смыслѣ довольно странно читать у Гнейста его попытки доказать, что выборныя должности коронера и городскихъ мировыхъ судей есть какое то недоразумѣніе, что выборъ есть фикція и т. д.**). Между тѣмъ, уже такимъ авторитетомъ, какъ Блюнчли, указано (Politik), что „назначеніе англійскихъ мировыхъ судей есть фикція". Стремленіе къ теоріи мѣшаетъ даже такому солидному изслѣдователю, какъ Гнейстъ, видѣть дѣйствительное значеніе явленій. Система назначенія „восклицаетъ онъ есть выразительница поступательнаго движенія къ единству государства и права" (стр. 910).

„Гдѣ начальственная власть (Obrigkeitliche Gewalt) говоритъ Гнейстъ, дѣйствуетъ только по законамъ, она не можетъ быть частной собственностью какого либо отдѣльнаго лица, или союза

---

*) Selfgovernement, стр. 910.
**) » » 911.

плательщиковъ налоговъ, или ремесленныхъ и торговыхъ товариществъ, словомъ, какихъ либо имущественныхъ или профессіональныхъ классовъ,—эта власть принадлежитъ государству, а слѣдовательно въ монархическомъ государствѣ королю". Назначенное, такимъ образомъ, должностное лицо, какъ непосредственный органъ закона, должно, подобно самой монархической власти, по основному правилу, быть независимымъ отъ временнаго состоянія борющихся интересовъ и классовъ, отъ злоупотребленій временнаго перевѣса большинства голосовъ (Missfalen zeitigen Majoritäten).

Для уразумѣнія возрѣній Гнейста, очевидно, надо имѣть въ виду съ одной стороны теорію его Rechtstaat'a съ ея возвеличеніемъ королевской власти, съ другой стороны условія родины Гнейста гдѣ очень хорошое чиновничество (Beamtenthum) и очень неустойчивое мѣстное и центральное представительство.

Строго разграничивая obrigkeitliche и wirthschaftliche Seite въ въ администраціи, Гнейстъ въ послѣдней области допускаетъ начало выбора; начало выбора, говоритъ Гнейстъ, въ области Selfgovernement имѣетъ центръ тяжести (Schwerpunkt) въ хозяйственномъ (ökonomischer) управленіи и оно необходимо для контроля за законностью и цѣлесообразностью расходыванія суммъ налоговъ (стр. 912).

Такая система самоуправленія требуетъ по Гнейсту строгой организаціи и контроля. „Въ Selfgovernement, — говоритъ Гнейстъ, (положеніе IX) какъ въ формѣ правленія по законамъ нѣтъ ни одной должности, ни одного органа, ни одной отдѣльной функціи безъ организованной высшей инстанціи, контролирующей закономѣрность взиманія и расходыванія налоговъ, законное пользованіе властью (Gesetzliche Anwendung der Amtsgevalt). Selfgovernement поэтому покоится на сложной системѣ инстанцій и увѣнчивается въ качествѣ верховной контрольной инстанціи высшими королевскими судами (Reichsgerichte)". Такой порядокъ подчиненности (Competenzverhältnisse) — продолжаетъ Гнейстъ — дѣлаетъ всю систему Selfgovernement независимой отъ частой перемѣны кабинета. „Органы Selfgovernement'a"—говоритъ Гнейстъ,—„образуютъ англійскую административную юстицію, которые въ соединеніи съ контролемъ суда, представляютъ изъ себя самостоятельную (abgeschlossen) юрисдикцію всего публичнаго права". Въ этомъ и заключается громадная важность и значеніе англійской системы Selfgovernement.

Начало законности и судебнаго контроля надъ администраціею совершенно уничтожаетъ тѣ выгоды, которыя могло доставить только что разобранное нами начало назначенія: судебный характеръ должностей Selfgovernement'а заставляетъ ихъ быть не столько органами короля, сколько органами самого общества, правосознаніе котораго выражается въ дѣятельности судовъ и, вообще, въ судебной практикѣ.

Мы закончимъ изложеніе основныхъ взглядовъ Гнейста на систему Selfgovernement приведеніемъ его двухъ послѣднихъ положеній (XI и XII). Selfgovernement, по мнѣнію Гнейста, является во-первыхъ Grundlage der Parlamentsverfassung (XI положеніе), а во вторыхъ—harmonische Zusammenfassung von Staat und Gesellschaft (XII положеніе). Первое изъ этихъ положеній резюмируется слѣдующимъ образомъ: „Selfgovernement является однимъ изъ элементовъ образованія конституціоннаго строя (Verfassungsbildende Element): оно привлекаетъ общественные классы къ отвѣтственному исполненію законовъ по *той-же* системѣ, въ силу которой парламентское устройство призываетъ *тѣ же* классы къ образованію законодательнаго учрежденія (Gesetzgebende Körper)".

Въ послѣднихъ словахъ, какъ мы увидимъ ниже, и заключается, незамѣтно для самаго Гнейста, осужденіе англійскаго Selfgovernement'а, какъ орудія господства однихъ соціальныхъ группъ надъ другими. Поэтому, только въ этомъ смыслѣ и заслуживаетъ вниманія послѣднее положеніе Гнейста, что система англійскаго самоуправленія въ своей цѣлостности является той гармоническою связью между государствомъ и обществомъ; политическую сторону этой связи принято,—говоритъ Гнейстъ, обозначать терминомъ равновѣсіе властей, а правовую—системою Rechtsstaat'а.

Таковы основныя черты излюбленной Гнейстомъ системы мѣстнаго управленія, которую онъ самъ не переводитъ словомъ „самоуправленіе", а употребляетъ для этого англійскій терминъ, который по нѣмецки точнѣе было бы передать словомъ «Selbstregierung» самоправленіе.

Далѣе, прежде чѣмъ сдѣлать окончательную оцѣнку этой системы изложемъ сначала взгляды Гнейста на другой видъ самоуправленія, сосуществующій въ Англіи, на такъ называемое имъ wirthschaftliche Selbstverwaltung. Какъ и при изслѣдованіи Selfgovernement,

при изложеніи взглядовъ на Selbstverwaltung Гнейстъ ставитъ совершенно аналогичныя положенія (XII), изъ коихъ заслуживаютъ особаго вниманія четвертыя. Остальныя суть лишь отрицаніе для wirthschaftliche Selbstverwaltung того, что Гнейстъ приписываетъ, какъ необходимое для obrigkeitliche Selfgovernement. Мы коснемся лишь общаго опредѣленія Selbstverwaltung (I положеніе), его компетенціи (II положеніе), положенія его органовъ (V положеніе) и значенія въ немъ выборнаго начала (VII положеніе). Въ видѣ общаго введенія къ этимъ положеніямъ, можетъ служить слѣдующая, высказанная Гнейстомъ мысль (Selfgovernement, стр. 940). „На почвѣ новыхъ общественныхъ отношеній выростаетъ снова стремленіе, подобно тому, какъ это было въ средніе вѣка, расчленить государство на отдѣльные союзы, которые заботились бы о своихъ собственныхъ интересахъ, сами-бы опредѣляли способъ ихъ удовлетворенія и сами собирали бы на это средства. Новое общество, подобно старому, смотритъ на общину, какъ на свою собственность, созданную для заботы объ его интересахъ, а не какъ на органъ (Glied) государства. Идея Selfgovernement'а извращается. Оно не является болѣе государственнымъ антиорганизмомъ общества, который подчиняетъ себѣ *интересы*, и путемъ постояннаго опыта принуждаетъ и пріучаетъ людей къ исполненію государственныхъ функцій. Подъ *„самоуправленіемъ"* надо разумѣть, стало быть, *„мѣстную группировку интересовъ"*. Эти мысли и служатъ намъ доказательствомъ вѣрности основнаго возрѣнія Гнейста на самоуправленіе вообще, что это есть часть исполнительной власти въ государствѣ. Дѣло въ томъ, что Гнейстъ нехочетъ сдѣлать такого широкаго обобщенія, какъ Штейнъ, и непремѣнно желаетъ черты своего Selfgovernement'а возвести въ принципъ самоуправленія, какъ формы участія общества въ мѣстной администраціи; онъ силится доказать, что то, что онъ называетъ wirtschaftliche Selbstverwaltung есть какое то разрушеніе связи между обществомъ и государствомъ, подчиненіе первому послѣдняго и т. п. Самое понятіе Selbstverwaltung Гнейстъ опредѣляетъ слѣдующимъ образомъ: „Общественное понятіе самоуправленія, по его мнѣнію, есть ничто иное", какъ право (Beschliessungsrecht) заинтерессованныхъ въ дѣлѣ мѣстныхъ жителей (Localinteressenten) постановлять рѣшенія относительно собиранія и расходыванія общественныхъ суммъ на общественныя нужды мѣстныхъ союзовъ

(Nachbarverbände) посредствомъ вновь образованныхъ бюро *), которыя путемъ выбора довѣренныхъ въ короткіе промежутки времени должны быть въ постоянномъ согласіи съ большинствомъ мѣстныхъ интересовъ. На мѣсто гражданской обязанности становится мѣстный (örtliche) интересъ гражданина". Благодаря такому не государственному характеру этого вида самоуправленія, Гнейстъ никакъ не можетъ допустить, чтобы въ компетенціи органовъ хозяйственнаго самоуправленія были бы дѣла государственныя; и онъ прямо говоритъ (Положеніе II, стр. 941), что предметы этого самоуправленія не суть „функціи мѣстно дѣйствующаго государства", а исключительно „хозяйственные интересы союза".

Среди этихъ интересовъ на первомъ мѣстѣ стоитъ завѣдываніе собственнымъ имуществомъ, далѣе, призрѣніе бѣдныхъ, охраненіе народнаго здравія, дорожное управленіе, завѣдываніе (Besorgung) мѣстной полицейской службою. „Настоящіе предметы вѣдомства Selfgovernement'a: служба присяжныхъ, распоряженіе (Decernat) по полиціи безопасности и благосостоянія, воинскіе наборы, квартирная повинность, юрисдикція прямыхъ государственныхъ и общинныхъ налоговъ,—всѣ эти предметы общество вообще не подводитъ подъ свое самоуправленіе" **). Здѣсь—замѣтимъ тутъ же—нельзя не видѣть двойнаго недоразумѣнія: съ одной стороны трудно признать „призрѣніе бѣдныхъ", „народное здравіе", „дорожное управленіе и мѣстную полицію" исключительно за хозяйственные интересы, а не вообще за государственные интересы, а съ другой стороны подобное разграниченіе компетенціи государственнаго (Selfgovernement) и общественнаго самоуправленія (Selbtverwaltung) могло имѣть значеніе только для Англіи, но это далеко не вѣрно относительно другихъ странъ, самоуправленіе которыхъ можно сблизить съ самоуправленіемъ англійскихъ приходовъ и уній, оно невѣрно для самой Англіи послѣ новаго закона 1888 г., создававшаго графскіе совѣты, наконецъ, и въ моментъ писанія Гнейстомъ его сочиненія о Selfgovernement, это едва ли представлялось правильнымъ: города, какъ извѣстно, выбирали даже себѣ судей.

Пятое положеніе заслуживаетъ особаго вниманія, органы хозяй-

*) Гнейстъ ставитъ, какъ равнозначущія понятія: англійское boards, французское conseil и нѣмецкое Gemeinderath.

**) Гнейстъ, Selfgovernement, стр. 941.

ственнаго самоуправленія, читаемъ мы въ этомъ положеніи не имѣютъ должностнаго характера Selfgovernement'а съ обязанностями и отвѣтственностью государственныхъ властей; они являются только въ видѣ исполнительныхъ органовъ мѣстныхъ интересовъ; свободно избранныя бюро выбираютъ своихъ предсѣдателей; принятіе каждой должности есть дѣло свободнаго выбора; избираемыя почетныя должности ограничиваются постановленіемъ рѣшеній и руководствомъ безъ личной отвѣтственности. Отвѣтственная и трудовая (mühevolle) часть мѣстнаго управленія передается платнымъ низшимъ чинамъ бюро. Въ послѣднемъ изъ занимающихъ насъ положеній (VII) выясняется отношеніе въ хозяйственномъ или общественномъ самоуправленіи *выбора* и *назначенія*; оно совершенно обратное, чѣмъ при системѣ Selfgovernement, такъ какъ „управленіе интересовъ мыслимо лишь посредствомъ выборныхъ органовъ, то понятіе *выбора* и *самоуправленія* суть для общества равнозначущія. Функціи мѣстной власти (Obrigkeit) и суда, которыя не могутъ быть предоставлены мѣстнымъ интересамъ, должны быть поэтому отдѣлены отъ самоуправленія и переданы государству. Право назначенія ограничивается при этой системѣ исполнительными чинами бюро. Такова характеристика другого вида самоуправленія Англіи, хозяйственнаго самоуправленія, основаннаго на представительствѣ интересовъ. Не смотря на всѣ двѣнадцать положеній „общественное понятіе самоуправленія" у Гнейста является нѣсколько туманнымъ. Это и совершенно понятно, такъ какъ тѣ англійскіе институты, которые Гнейстъ имѣетъ въ виду при опредѣленіи хозяйственнаго самоуправленія, а именно управленія приходовъ, городовъ и уній является въ англійскомъ правѣ нѣкоторой переходной ступенью отъ аристократическаго къ демократическому самоуправленію. Дабы хоть нѣсколько выяснить заблужденіе и ошибочность метода Гнейста, состоящаго въ возведеніи въ принципъ тѣхъ или иныхъ учрежденій Англіи, обратимся, теперь къ общей характеристикѣ исторіи и современнаго состоянія системы мѣстнаго управленія Англіи.

Мы должны уяснить сначала общій ходъ исторіи англійскихъ учрежденій *). Благодаря, главнымъ образомъ, Гнейсту, въ наукѣ и

*) Предлагаемый очеркъ основанъ, главнымъ образомъ на нижеслѣдующихъ сочиненіяхъ и статьяхъ: *Gneist*. Englische Verfassungsgeschichte 1882 г., Englische

въ обществѣ установилось представленіе, что англійскія учрежденія представляютъ намъ картину безпрерывнаго развитія первоначальныхъ основаній,—даже англо-саксонскія начала являются также однимъ изъ ферментовъ англійскаго политическаго и административнаго строя. Особенно сильно старались видѣть переживаніе старо-саксонской свободы въ области мѣстныхъ учрежденій *). Въ противорѣчіе съ этимъ общеустановившимся въ литературѣ мнѣніемъ сталъ бывшій московскій профессоръ М. М. Ковалевскій въ своей статьѣ, помѣщенной въ № 6 и 7 Юридическаго Вѣстника за 1886 годъ. „Подавленіемъ съ помощью административной централизаціи мѣстныхъ демократическихъ элементовъ, не внушавшихъ довѣріе уже самымъ своимъ англо-саксонскимъ происхожденіемъ, объясняется причина, по которой, не въ примѣръ другимъ странамъ Европы, исторія мѣстнаго самоуправленія въ Англіи открывается не исторіею самоуправленія общинъ, городскихъ и сельскихъ, а исторіею самоуправленія высшихъ административныхъ подраздѣленій графствъ, по образцу которыхъ складывается съ теченіемъ времени и внутреннее самоуправленіе большихъ городскихъ центровъ (стр. 262). „Исторія вотчинной юстиціи и полиціи“, продолжаетъ далѣе проф. Ковалевскій, „въ норманскій и слѣдующій за нимъ періодъ является не столько исторіею ея развитія, сколько исторіею ея вымиранія“ (стр. 263). Поэтому, по мнѣнію Ковалевскаго, „на систему мѣстнаго самоуправленія въ Англіи слѣдуетъ смотрѣть не столько, какъ на продуктъ естественнаго роста, зародыши котораго положены еще англо-саксами, сколько на творческое созданіе Плантагенетовъ, законодательная политика которыхъ впервые призвала къ политической роли окончательно сложившійся къ этому времени на почвѣ землевладѣнія классъ

Verwaltungsrecht 1883—1884; *Glasson*. Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre 1882—1883; *А. Д. Градовскій*. Государственное право иностранныхъ державъ, часть историческая. Т. I; *М. М. Ковалевскій*. Взглядъ на исторію и современное состояніе мѣстнаго управленія Англіи, Юридич. Вѣстн. 1886 г. №№ 6 и 7; *В. Н. Александренко*. Новая реформа мѣстнаго управленія Англіи, Юрид. Вѣстн. 1888 г. № 11; Annuare de la législation étrangère 1888, стр. 42—71. Grande Bretange. Lois concernant la réforme du gouvernement local. Notice par *A. de Hage*. *М. И. Свѣшниковъ*. Типическія черты мѣстнаго самоуправленія Англіи, Франціи и Пруссіи. 1891 г.

*) См. проф. Градовскій. Государственное право иностранныхъ державъ, часть историческая, стр. 75 и стр. 167 и слѣд.

высшаго и низшаго дворянства (nobility and gentry)" (стр. 263). Выяснивъ далѣе, согласно съ Гнейстомъ, роль органовъ начальственнаго самоуправленія въ лицѣ, главнымъ образомъ, мировыхъ судей и ихъ съѣздовъ, Ковалевскій дѣлаетъ слѣдующую, идущую совершенно въ разрѣзъ съ Гнейстомъ соціальную оцѣнку этихъ учрежденій: „Какъ въ полицейскихъ предписаніяхъ, такъ и въ судебныхъ рѣшеніяхъ органы мѣстнаго самоуправленія отстаиваютъ интересы владѣльческихъ классовъ. Подвергая свободному толкованію постановленія обычнаго права и статутовъ, мировые судьи сообщаютъ постепенно англійскому праву характеръ покровительства привеллигированнымъ сословіемъ, характеръ, который бросается въ глаза при ближайшемъ ознакомленіи съ любою отраслью англійской администраціи".

Но, въ самомъ дѣлѣ, что представляетъ изъ себя система англійскихъ мѣстныхъ учрежденій. Всѣ континентальныя конституціи суть продуктъ такъ сказать извѣстнаго революціоннаго и умственнаго движенія данной страны: этотъ раціоналистическій характеръ новыхъ конституцій особенно отражается въ стремленіи законодателей все механически связать въ одно цѣлое; духъ же англійской конституціи есть духъ компромисса и духъ этотъ живетъ въ системѣ мѣстнаго управленія Англіи.

Рядъ постепенныхъ уступокъ новымъ требованіямъ Англія предпочитаетъ коренной ломкѣ сложившихся порядковъ. Какія же начала находятъ себѣ выраженіе въ тѣхъ или иныхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ Англіи? Мы укажемъ на три рода учрежденій, совмѣстное сосуществованіе которыхъ указываетъ на дѣйствіе въ системѣ англійскаго мѣстнаго управленія различныхъ принциповъ. Самыми характерными институтами этихъ трехъ родовъ учрежденій являются: 1) институтъ мировыхъ судей, 2) управленіе приходовъ, городовъ и уній и, наконецъ, 3) бюро мѣстнаго управленія.

Институтъ мировыхъ судей есть одинъ изъ видовъ самоуправленія, какъ формы участія общества въ государственной власти *на мѣстахъ*.

Компетенція мироваго института росла постепенно изъ первоначальной возложенной на него задачи охраненія мира. Отсюда являлась двоякаго рода власть: 1) собственно-полицейская—охраненіе безопасности и 2) судебно-полицейская, какъ видъ необ-

ходимой расправы при нарушеніи порядка. Дальнѣйшее развитіе государственной и общественной жизни обусловливало и развитіе компетенціи мировыхъ судей: къ ихъ полицейскимъ функціямъ постепенно привходятъ обще-административныя, включая и функціи финансоваго управленія; судебно-полицейскія права развиваются въ права чисто судебныя.

Мировые судьи назначались въ извѣстномъ количествѣ на цѣлое графство; съѣздъ ихъ являлся выразителемъ господствующихъ въ данное время общественныхъ интересовъ. Это были своего рода земскіе представители. Какіе же классы общества и какъ поставляли государству контингентъ охранителей мира?

Мировой судья Англіи есть коронный чиновникъ, назначенный королемъ для исполненія государственныхъ дѣлъ. Почему же онъ считается органомъ самоуправленія, а не агентомъ центральной власти?—Потому, что назначеніе есть фикція: коронѣ представляются списки лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, установленнымъ для мировыхъ судей; списки эти всегда утверждаются. Мировыхъ судей требуется такое количество, что едва ли для англійскаго помѣстнаго дворянства, джентри, назначеніе королемъ представляетъ какую либо невыгоду. Тѣ лица, которыя по ихъ зажиточности и вліянію были бы выбраны населеніемъ, и безъ того будутъ назначены. Отправленіе обязанностей мироваго судьи въ Англіи является, такимъ образомъ, нѣкоторой личной повинностью зажиточнаго помѣстнаго класса.

Интересно теперь знать, могутъ ли мировые судьи обратиться въ безотвѣтственныхъ чиновниковъ центральнаго правительства? Отвѣтъ на это находимъ: 1) въ общихъ условіяхъ соціальной жизни англійскаго джентри и 2) въ самой постановкѣ института мировыхъ судей.

Принимая на себя управленіе мѣстностью, джентри очевидно сознаетъ и должно сознавать солидарность своихъ помѣстныхъ интересовъ; солидарность джентри, какъ извѣстной общественной группы, дѣлаетъ ее не только распорядителемъ мѣстной жизни, но и важнымъ факторомъ жизни политической. Эта солидарность интересовъ никогда не допуститъ сдѣлать изъ джентри простое орудіе центральной власти, а напротивъ того, даетъ ей возможность сдѣлаться истинно правящимъ классомъ въ государствѣ.

Второй родъ причинъ, обезпечивающихъ самостоятельность мировыхъ судей вытекаетъ изъ отношенія ихъ къ центру, выражающемся: 1) въ способѣ ихъ дѣятельности по закону, а не по административному распоряженію, 2) въ характерѣ ихъ отвѣтственности передъ судомъ и 3) въ способахъ контроля: контроль надъ ними— контроль парламента.

Такимъ образомъ, взглянувъ на этотъ институтъ со всѣхъ трехъ сторонъ: 1) организаціи, 2) его компетенціи и 3) контроля надъ нимъ, мы должны придти къ заключенію, что этотъ институтъ есть дѣйствительно форма участія общества въ государственныхъ дѣлахъ на началѣ представительства, но только представительства не всѣхъ вліятельныхъ группъ общества, а лишь тѣхъ, которую соединяетъ общность преимущественно землевладѣльческихъ интересовъ. Мѣстное управленіе есть орудіе господства этого класса надъ остальными общественными группами. Принимая на себя безвозмездно тягости управленія, мѣстное джентри можетъ извлекать для себя весьма значительныя выгоды, стоя на стражѣ своихъ исключительныхъ владѣльческихъ интересовъ. Здѣсь, стало быть, дѣйствуетъ тоже представительство соціальныхъ интересовъ, которое Гнейстъ считаетъ основаніемъ другаго, худшаго вида самоуправленія,—*самоуправленія хозяйственнаго, основаннаго на представительствѣ интересовъ*. Этотъ видъ самоуправленія — управленіе англійскихъ приходовъ, городовъ, уній и дистриктовъ.

Участіе въ управленіи въ приходахъ основано на платежѣ мѣстнаго налога.

Первоначально приходское управленіе возникло для цѣлей призрѣнія бѣдныхъ, впослѣдствіи къ нему было пріурочено дорожное и полицейское управленіе. Рядъ дѣлъ поручался здѣсь уже выборной администраціи и въ выборѣ заинтересованъ былъ не одинъ классъ, а всѣ платежныя силы мѣстности. Соединеніе приходовъ въ уніи и дистрикты влечетъ за собою организацію бюро уніи изъ выборныхъ отъ приходовъ и возложеніе функцій исполненія на платныхъ должностныхъ лицъ. Аристократическій принципъ безвозмездной службы уступаетъ мѣсто демократическому—принципу матеріальнаго вознагражденія за услуги.

Духъ компромисса сказался въ томъ, что приходскія управленія сначала были поставлены въ зависимость отъ мировыхъ судей: эти

послѣдніе назначали должностныхъ лицъ по представленію приходскаго собранія, vestry. Новый видъ самоуправленія, основанный на всесословномъ участіи всѣхъ заинтересованныхъ лицъ, не сразу получилъ прочную постановку.

Наконецъ, послѣдній родъ учрежденій, характеризующихъ систему англійскаго мѣстнаго управленія, это созданіе нѣкоторой централизаціи полицейскаго управленія (1830, 1856), главное же—созданіе бюро мѣстнаго управленія (1871) и централизація школьнаго дѣла въ тайномъ совѣтѣ. Всѣ эти учрежденія напоминаютъ намъ континентальную систему администраціи. Государственная власть измѣняетъ отчасти своему исконному началу—децентрализаціи управленія—и дѣлаетъ рѣшительный шагъ въ своихъ централизаціонныхъ стремленіяхъ.

И такъ, вотъ какіе принципы одновременно сосуществуютъ въ англійскомъ мѣстномъ управленіи:

1) Принципъ аристократическаго самоуправленія, выражающійся въ господствѣ одного класса надъ другими путемъ безвозмезднаго исполненія на началѣ повинности государственныхъ дѣлъ на мѣстахъ.

2) Принципъ демократическаго самоуправленія, выражающійся въ участіи всѣхъ классовъ въ выборѣ должностныхъ лицъ.

3) Принципъ административной централизиціи, по существу чуждый обоимъ первымъ.

При этомъ нельзя не видѣть, что организація мѣстнаго управленія въ Англіи начинаетъ развиваться въ двухъ направленіяхъ:

1) безвозмездная служба одного класса постепенно вытѣсняется въ цѣломъ рядѣ дѣлъ (призрѣніе, дороги, образованіе, народное здравіе) службою по выбору всѣхъ классовъ и

2) государство дѣлаетъ попытки централизовать мѣстное управленіе.

Что касается послѣдняго важнаго закона по мѣстному управленію Англіи, а именно закона 13 августа 1888 г., то относительно формы самоуправленія онъ рѣшительно идетъ по пути реформъ, создавшихъ управленіе приходовъ, городовъ и уній. Онъ создаетъ выборные совѣты въ графствахъ. Графства получаютъ впервые представительство интересовъ различныхъ общественныхъ группъ, а не одного лишь помѣстнаго класса. Совѣтамъ ввѣряются дѣла какъ административныя, такъ и судебныя. Духъ компромисса

сказался и здѣсь— главнымъ образомъ въ томъ, что исполнительный органъ графства (соединенный комитетъ) избирается совѣтомъ графства совмѣстно съ съѣздомъ мировыхъ судей (четвертнымъ).

Въ вопросѣ о централизаціи законъ 1888 г. содержитъ въ себѣ постановленіе, что многія дѣла, вѣдуемыя теперь центральными установленіями, могутъ быть на основаніи указанныхъ въ законѣ условій переданы совѣтамъ графствъ. Это уже рѣшительный поворотъ къ началу децентрализаціи.

Итакъ, вотъ какова нестройная система англійскаго мѣстнаго управленія, сильная однако тѣмъ, что представляетъ постепенное развитіе формъ управленія сообразно съ ростомъ общественныхъ силъ.

До 1832 г. Англія дѣйствительно представляла полную гармонію своего устройства и управленія, такъ какъ здѣсь и тамъ правилъ одинъ и тотъ же классъ—мѣстное джентри. Реформа 1832 г. допустила къ участію въ политическихъ дѣлахъ новые слои общества и сообразно съ этой демократизаціею политическаго устройства не такъ быстро, но все же шло и идетъ демократизація мѣстнаго управленія. Знаменитые политическіе законы, касающіеся парламентской реформы должны были найти себѣ отголосокъ и въ реформахъ по мѣстному управленію. Если мы сопоставимъ изложенные выше взгляды Гнейста на самоуправленіе Англіи и сдѣланную нами бѣглую замѣтку о различныхъ ея мѣстныхъ учрежденіяхъ, то мы должны придти къ заключенію относительно ошибочности возведенія Гнейстомъ въ принципы самоуправленія того, что онъ нашелъ въ Англіи.

Самоуправленіе Гнейста совсѣмъ не то, о которомъ говоритъ Штейнъ; мало того, оно совсѣмъ непримѣнимо къ условіямъ континентальныхъ государствъ. Благодаря этому, взгляды Гнейста повторяемые во всѣхъ его сочиненіяхъ должны вносить значительную неясность въ опредѣленіе основныхъ чертъ всякаго самоуправленія, какъ формы участія народа въ мѣстной администраціи. Нежеланіе дѣлать широкихъ обобщеній заставляетъ Гнейста проповѣдовать весьма одностороннюю теорію самоуправленія, слабыя стороны которой легко открыть, благодаря трудамъ того же Гнейста.

Но, тѣмъ не менѣе, есть много основаній отводить этой теоріи весьма почтенное мѣсто въ исторіи развитія понятій о самоуправленіи.

Главное значеніе Гнейстовской проповѣди о самоуправленіи заключается въ томъ, что самоуправленіе является необходимымъ требованіемъ правоваго государства.

Формулировая свои взгляды на правовое государство, Гнейстъ самъ приводитъ весьма удачное опредѣленіе этого понятія, сдѣланнаго Шталемъ (Гнейстъ, Rechtsstaat, стр. 33): „Государство, говоритъ Шталь, должны быть правовымъ государствомъ (Rechtsstaat), это есть лозунгъ новаго времени и, въ дѣйствительности, стимулъ къ политическому развитію. Государство должно точно опредѣлить правовымъ образомъ какъ пути и границы своей дѣятельности, такъ и сферу свободы (die freie Sphäre) своихъ гражданъ; оно должно незыблемо все это охранять". Понятіе Rechtsstaat'a, по мнѣнію Шталя, не въ томъ, что „государство только поддерживаетъ юридическій порядокъ безъ всякихъ административныхъ цѣлей или просто только охраняетъ права частныхъ лицъ". Правовое государство стремится опредѣлить не цѣль или содержаніе государства, а *способъ и характеръ его дѣятельности*. Въ этомъ вся сущность понятія „правовое государство".

Разъ все вниманіе обращено на способъ и форму дѣятельности государства, разъ въ установленіи этой формы ищутъ гарантіи свободы, то вопросъ самоуправленія, какъ извѣстной формы проявленія дѣятельности государства, получилъ свое полное обоснованіе въ теоріи правоваго государства.

Поэтому Гнейстъ глубоко правъ въ томъ, что то государство, которое поставило себѣ цѣлью охрану права и свободы, должно свою администрацію построить на тѣхъ же началахъ. Такая система администраціи и будетъ, по его мнѣнію, Selfgovernement. *)

У Гнейста понятія Selfgovernement и Selbstverwaltung, какъ мы уже видѣли, далеко не синонимы. Тѣмъ не менѣе политиче-

---

*) Гнейстъ во всѣхъ подобныхъ случаяхъ не употребляетъ термина «самоуправленіе» (Selbstverwaltung) и, по нашему мнѣнію, вся теорія Гнейста дѣлается мало понятной отъ того, что въ самой Германіи при передачѣ взглядовъ Гнейста часто считаютъ синонимыми слова Selfgovernement и Selbstverwaltung. Въ нашей русской литературѣ неточный переводъ Гнейста является постояннымъ источникомъ заблужденій. То «самоуправленіе» о которомъ писалъ Токвиль, Штейнъ и ихъ послѣдователи, то вовсе не рекомендуетъ Гнейстъ. И такъ, Гнейстъ только по недоразумѣнію можетъ считаться однимъ изъ столбовъ самоуправленія, какъ свободной выборной системы управленія.

ская мысль и въ Германіи и у насъ видитъ въ этихъ двухъ понятіяхъ одинъ общій признакъ *участіе самаго народа въ администраціи.* Въ виду такого обобщенія понятій и теорія Гнейста получила болѣе общій характеръ: конституціонное государство, въ силу своихъ основныхъ принциповъ, должно допустить свободное участіе народа въ администраціи, иными словами, *конституціонализмъ не мыслимъ нынѣ безъ самоуправленія.*

Слѣдовательно, главная заслуга теоріи Гнейста заключается въ выясненіи *политическаго и притомъ конституціоннаго значенія понятія самоуправленія.*

Послѣ такого указанія на политическое значеніе теоріи Гнейста о самоуправленіи, постараемся на примѣрѣ одной страны, а именно Пруссіи, показать нѣкоторыя причины слабаго успѣха въ Германіи идеи самоуправленія и охарктеризовать затѣмъ наиболѣе выдающіяся теченія политической мысли въ Германіи за послѣднія десятилѣтія по интересующему насъ вопросу.

Принципъ самоуправленія, въ томъ смыслѣ какъ мы его характеризовали выше, могъ явиться въ жизни германскихъ государствъ лишь при допущеніи нѣкоторой свободы со стороны государственной власти. Исторія показываетъ, что далеко не всѣ виды самоуправленія, подъ которые Штейнъ подводитъ самыя разнообразныя явленія, встрѣчающіяся въ западно-европейской жизни (именно: земство, община и корпорація) получили полное развитіе въ жизни германскихъ народовъ. Наиболѣе прочное и сильное значеніе имѣла въ Германіи община, главнымъ образомъ, городская; много было также потрачено силъ на устройство различныхъ корпорацій; наконецъ, сравнительно ничтожнымъ значеніемъ отличается германское земство. Во многихъ государствахъ земство (Landschaft) являлось остаткомъ государственнаго представительства, оно и носило названіе Landstände—земскія сословія или чины. Эти Landstände были собраніемъ депутатовъ отъ сословій рыцарства и городовъ, причемъ послѣдній элементъ не имѣлъ большаго значенія. Таковъ былъ порядокъ до начала XIX вѣка, но и эти безобидныя мѣстныя собранія все же считались довольно опасными для абсолютизма и мало по малу прекращали

свое существованіе. Объ нихъ какъ бы забывала говорить исторія и объ ихъ уничтоженіи мы находимъ только одно свидѣтельство— извѣстную 31 статью заключительнаго акта Вѣнскаго конгресса 1815 года, предписывавшую ввести повсемѣстно представительственныя учрежденія. Эта статья повела, по свидѣтельству историковъ, къ возстановленію лишь мѣстныхъ земскихъ чиновъ, слѣдовательно и они къ концу XVIII вѣка, перестали существовать.

Представительница наиболѣе передовыхъ теченій въ германской жизни, Пруссія, какъ въ началѣ этого столѣтія, такъ и во второй его половинѣ, явилась душею реформъ по мѣстному самоуправленію, потому то мы и остановимся на нѣкоторыхъ фактахъ исторіи этой страны.

Особенность отношеній, возникающихъ въ мѣстномъ устройствѣ Пруссіи, объясняется тѣмъ, что здѣсь, какъ вообще въ Германіи, сравнительно долгое время сохраняются слѣды феодальнаго строя.

Государственная власть въ Пруссіи охотно опиралась при управленіи мѣстностью на дворянъ-землевладѣльцевъ, которые служили ему на мѣстахъ не въ силу ихъ государственнаго значенія, какъ мировые судьи Англіи, а въ силу частнаго права, права землевладѣнія.

Извѣстныя государственныя функціи были прикрѣплены къ землѣ и съ правомъ пріобрѣтенія даннаго земельнаго участка переходили на новаго собственника. На новаго владѣльца рыцарскаго имѣнія переходили и права судебныя и полицейскія надъ населеніемъ его округа. Это—такъ называемая вотчинная полиція и юстиція.

Начало возрожденія Пруссіи относится ко времени іенскаго погрома и связывается необходимо съ именемъ прусскаго министра фонъ Штейна. К. Борнгакъ въ своей исторіи административнаго права Пруссіи указываетъ въ числѣ причинъ этого погрома на эгоистическое поведеніе господствующихъ группъ населенія (крупные землевладѣльцы и чиновничество) и на устраненіе отъ дѣлъ государства всѣхъ остальныхъ

соціальныхъ группъ (торговые и промышленные классы, мелкое землевладѣніе) *). Общее значеніе предпринятыхъ реформъ выясняется самимъ Штейномъ въ его такъ называемомъ политическомъ завѣщаніи. „Пришла пора",—говоритъ Штейнъ въ этомъ любопытномъ актѣ, „устранить дисгармонію, которая имѣетъ мѣсто въ народѣ, уничтожить междуусобную сословную борьбу, которая дѣлала насъ несчастными, законно дать возможность каждому изъ народа свободно въ нравственномъ отношеніи развивать свои силы. Послѣдній остатокъ рабства, крѣпостная зависимость, уничтожена и положена незыблемая ступень всякаго трона *воля свободныхъ людей*". Большой сторонникъ государственнаго начала Штейнъ недопускаетъ существованія особыхъ прерогативъ крупнаго землевладѣнія. Уничтоженіе вотчинной полиціи, вотчинной юстиціи и крѣпостнаго права таковы три начала, на которыхъ основывается, по мнѣнію Штейна, „свобода подданныхъ, ихъ право и ихъ вѣрность королю". Завершеніемъ реформъ должно быть всеобщее народное представительство. Штейнъ желалъ незыблемо сохранить абсолютныя права и власть своего монарха; „но для того", говоритъ онъ,—„чтобы это право и эта безграничная власть могли дѣлать добро, которое въ ней заключается, необходимо, какъ мнѣ кажется, дать высшей власти средство, знать нужды народа и черезъ это сообщать жизненность своимъ опредѣленіямъ". Указавъ на цѣль представительства, Штейнъ высказываетъ желаніе самаго широкаго его распространенія. Только при этихъ условіяхъ „можетъ пробудиться и жить національный духъ".

Реформы, которыя долженъ былъ проводить человѣкъ, имѣющій только что указанную программу, несомнѣнно шли какъ противъ системы абсолютнаго государства, такъ и противъ сис-

---

*) *Bornhac.* Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts. 1886 T. III, стр. 1. Нежеланіе даже въ минуты опасности призвать къ участію въ государственныхъ дѣлахъ само общество рельефно рисуется въ словахъ прокламаціи губернатора Берлина, обращенной къ населенію послѣ битвы при Іенѣ. «Король проигралъ сраженіе; первая обязанность гражданина есть спокойствіе».

темы сословной организаціи общества *). Поэтому, Штейновскія реформы въ томъ числѣ и реформы самоуправленія были боевыми законами, наносившими сильные удары господствующимъ въ государствѣ группамъ населенія. Наиболѣе сильный ударъ былъ нанесенъ 19 ноября 1808 года реформою городскаго устройства. Городовое положеніе 1808 года имѣло преимущественно соціальное значеніе; манифестъ короля довольно ясно опредѣ-

*) Въ сочиненіи E. Meier'a d. Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg 1881, стр. 364—381, 389—401, приведено нѣсколько проектовъ мѣстнаго управленія, доказывающія сильное вліяніе въ Пруссіи конца XVIII и начала XIX в., англійскихъ идей; проекты эти составлены частью подъ вліяніемъ Штейна. Мировые судьи Англіи рисовались воображенію въ привлекательномъ видѣ, и въ ихъ организаціи усматривалась и вся сущность англійской конституціи и свободы; этотъ институтъ существовалъ совмѣстно со всѣми благами свободы,—весьма легко было сдѣлать логическую ошибку, и рѣшить, что эти блага находятся не только въ связи сосуществованія, но и въ извѣстной послѣдовательности съ этими явленіями. Авторъ одного изъ проектовъ (Винке) предлагалъ все самоуправленіе построить на единоличныхъ должностяхъ. Эти называемые имъ ландраты должны были избираться на основаніи имущественнаго ценза, главнымъ образомъ, изъ поземельныхъ собственниковъ. Ландраты должны были соединяться каждые три мѣсяца въ опредѣленные дни въ окружное собраніе для общаго рѣшенія дѣлъ, разбора жалобъ и проч. Несомнѣнно, что единоличное устройство должности, ландратовъ высокій цензъ, благодаря которому эта должность попадала въ руки зажиточныхъ классовъ, организація съѣздовъ ландратовъ — несомнѣнно, что все это было проектировано Винке, благодаря вліянію на него англійскихъ идей. Практическій тактъ Винке все-таки внушилъ ему предпочесть начало выбора началу назначенія. Авторъ другого проекта Шретеръ (1808 г.) считаетъ нужнымъ прежде всего организовать мелкую единицу, мелкій полицейскій участокъ: каждое селеніе въ 50 душъ составляетъ подобный полицейскій участокъ; извѣстное количество такихъ участковъ составляетъ округъ Bezirk, который долженъ имѣть около 8,000 душъ. Въ главѣ этого Bezirk'a является лице, носящее титулъ «уѣздный уполномоченный», назначаемое правительствомъ по представленію уѣзднаго земскаго собранія; цензъ почти тотъ же, что и въ проектѣ Винке; должность этого уполномоченнаго безвозмездна. Слѣдующее административное дѣленіе есть уѣздъ, во главѣ котораго состоитъ уѣздная дирекція подъ предсѣдательствомъ ландрата. Составленная изо всѣхъ уѣздныхъ уполномоченныхъ эта дирекція собирается четыре раза въ годъ, предполагалось еще земское собраніе. Итакъ въ обоихъ изложенныхъ проектахъ мы видимъ, вопервыхъ— желаніе ввести нѣкоторыя учрежденія англійскаго Selfgovernement'a, а вовторыхъ— дать преобладаніе землевладѣнію, ибо на мѣстахъ не было другаго класса кромѣ землевладѣльческаго, который можно было бы привлечь съ почетной и безвозмездной службѣ. Болѣе демократическія стремленія высказывались въ контрпроектахъ Шена (возраженія Шретеру), въ которыхъ онъ допускалъ къ должностямъ всѣ классы общества, не ограничивая ихъ цензомъ или сословной принадлежностью.

ляетъ цѣль, которую преслѣдовало правительство при изданіи этого закона: вслѣдствіе обнаружившихся недостатковъ городскаго устройства (отсутствіе дѣйствительнаго участія гражданъ въ управленіи городомъ), король считаетъ необходимымъ „дать городамъ болѣе самостоятельное и лучшее устройство, образовать посредствомъ закона въ общеніи гражданъ твердую точку соединенія, обезпечить гражданамъ болѣе дѣятельное вліяніе въ управленіи общинною и посредствомъ этого участія возбудить и поддержать общественный духъ (Gemeinsinn)“ *). Разсмотрѣніе статей этого городоваго положенія, касающихся организаціи представительства (§ 74 и слѣд.) и отношеніе городовъ къ государству (§§ 1, 7 и 8), даютъ основаніе сдѣлать двоякій выводъ: въ 1-хъ законодатель, распространяя широко право городскаго представительства, стремился ослабить вліяніе тогдашней городской аристократіи и, наоборотъ, дать возможность вліять на городскія дѣла окрѣпшимъ соціальнымъ интересамъ; во 2-хъ законъ 1808 г., производя подобную „соціальную революцію“ внутри самаго города, создалъ мѣстные центры, которые, явившись выразителями интересовъ новыхъ соціальныхъ группъ, могли противостоять и даже вступить въ борьбу съ господствующими до сего времени въ государствѣ элементами крупнаго землевладѣнія **).

При этомъ, надо замѣтить, что подобная демократическая политика шла на ряду съ укрѣпленіемъ государственнаго начала: государство рѣшительно взяло въ свое вѣдѣніе юстицію и полицію въ городахъ; поэтому, то и другое было изъято изъ вѣдѣнія самоуправленія. Для цѣлаго ряда городовъ, которые въ силу ихъ хартей имѣли свой судъ и полицію, подобная мѣра явилась умаленіемъ объема ихъ самоуправленія. Такимъ образомъ, Штейновское городовое положеніе сочло необходимымъ, въ виду ука-

---

*) Die Städteordnung von 1808 mit der revidirten Städteordnung nach ihren Abweichungen zusammenstellt. 1831.

**) Въ этомъ послѣднемъ отношеніе особенный смыслъ имѣло стремленіе уничтожить различіе между посредственными и непосредственными городами.

занныхъ соціальныхъ измѣненій городской и государственной жизни, дать правительству всѣ средства господства надъ борьбою различныхъ общественныхъ интересовъ *).

Дальнѣйшая судьба преобразованій въ Пруссіи связана съ именемъ другого знаменитаго человѣка, государственнаго канцлера Гарденберга. Борнгакъ въ цитированномъ уже нами сочиненіи дѣлаетъ весьма остроумное сопоставленіе Штейна и Гарденберга. „Штейнъ и Гарденбергъ",—говоритъ Бронгакъ, (т. III, стр. 7)— „представляютъ собою два совершенно противоположныхъ направленія внутренней политики. Соціализмъ и индивидуализмъ суть два краеугольныхъ пункта, между которыми движется государство. Среди господствующаго общественнаго класса, англійскаго gentry или прусскаго чиновничества, къ которому принадлежали какъ Штейнъ, такъ и Гарденбергъ, возможны только два партійныхъ направленія. Государственный человѣкъ можетъ исходить изъ интересовъ цѣлаго (Gesamtheit) и придавать значеніе этому интересу до тѣхъ поръ, пока это терпитъ необходимая свобода индивидуума, но съ другой стороны онъ можетъ исходить изъ свободы индивидуума и проводить ее, пока это позволяютъ интересы цѣлаго. Первое составляло торійскую програму Штейна, второе— вигоподобную програму Гарденберга. Штейнъ думалъ достичь высшихъ цѣлей государства посредствомъ организаціи *управленія*, при чемъ подданные привлекались къ отбыванію личной службы на пользу государства. Гарденбергъ — посредствомъ экономическаго освобожденія индивидуума, для чего *управленіе* есть только средство". Остроумное сопоставленіе ведетъ однако къ выводамъ не вполнѣ точнымъ. Борнгакъ заявляетъ, что Гарденбергъ вмѣсто административныхъ реформъ занялся экономическими и тѣмъ измѣнилъ консервативную политику либеральной. Между осуществленіемъ политическихъ взглядовъ Штейна и Гарденберга нельзя провести такого различія, чтобы можно было употребить термины

*) Полиція по положенію 1808 г. (§ 165 и слѣд.) могла быть ввѣрена магистрату, который по дѣламъ этого рода дѣйствовалъ по полномочію правительства, но не городскаго управленія. См. ниже Гл. II, § 3 и 8.

„консервативная“ и „либеральная“ политика. Не смотря на разновидности ихъ основныхъ воззрѣній, вѣрно подмѣченныхъ Борнгакомъ, оба названныхъ государственныхъ человѣка вели политику „французской революціи“. „Ancien régime“ являлся врагомъ того и другого. Оба они проводили въ жизнь указанныя нами выше начала великой революціи (публичное значеніе власти и свобода личности), при чемъ можетъ быть кому нибудь изъ нихъ и было ближе то или другое начало. Для исторіи политической борьбы за самоуправленіе въ Пруссіи реформы по мѣстному самоуправленію какъ Штейна, такъ и Гарденберга являлись одинаково освободительными и въ этомъ смыслѣ *либеральными* реформами, вслѣдствіе чего онѣ и сдѣлались основаніемъ для нападокъ на нихъ со стороны старофеодальной партіи, которая по терминологіи того же Борнгака является консервативной партіею Пруссіи. Консерватизмъ старо-феодальной партіи былъ совершенно понятенъ, такъ какъ новыя реформы, касавшіяся мѣстнаго управленія, лишали крупное землевладѣніе весьма важныхъ прерогативъ. Въ области уѣзднаго и провинціальнаго устройства періодъ реформъ Пруссіи ознаменованъ скорѣе извѣстными мѣропріятіями, усиливающими вліяніе въ уѣздѣ и провинціи короннаго элемента *). Мѣстное представительство уѣздовъ и провинцій начинаетъ регулироваться въ эпоху такъ называемой феодально-бюрократической реакціи **). 5 іюня 1823 изданъ былъ законъ о провинціальныхъ чинахъ. Законъ этотъ называлъ провинціальное представительство „законосообразный органъ различныхъ сословій подданныхъ“. Составъ представительства опредѣлялся особыми для различныхъ провинцій статутами: кромѣ трехъ

---

*) См. *Bornhac.* Названное сочиненіе Т. III. стр. 55 и слѣд., 73 и слѣд.; *Stengel* D. Organisation der preussischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen 1884, стр. 84 и слѣд.

**) Въ русской литературѣ есть прекрасное изслѣдованіе проф. Назимова «Реакція въ Пруссіи» 1886. Проф. Назимовъ окончательную побѣду феодальной реакціи считаетъ (стр. 63) съ 31 декабря 1819 года, когда три министра (Беймъ, Бойнъ и В. Гумбольдъ) считавшіеся представителями либеральнаго направленія вышли въ отставку.

сословій (рыцарство, города и крестьяне) въ провинціальныхъ сеймахъ засѣдали по собственному праву, а не по выбору представители крупнаго землевладѣнія и нѣкоторыхъ учрежденій (нѣмецкіе писатели называютъ подобное участіе не совсѣмъ подходящимъ сюда названіемъ Virilstimme). Уѣздное представительство Пруссіи получило еще болѣе аристократическую окраску: въ составъ уѣздныхъ сеймовъ (Kreistag) входили всѣ владѣльцы рыцарскихъ имѣній въ округѣ,—принципъ Virilstimme восторжествовалъ. Два другихъ сословія (города и крестьяне) были ничтожно представлены въ крейстагахъ *). Слѣдовательно, представители крупнаго землевладѣнія снова явились фактически и юридически господствующимъ сословіемъ въ уѣздахъ и провинціяхъ. Дабы окончательно изгладить изъ мѣстной жизни вредъ, нанесенный крупному землевладѣнію въ періодъ реформъ, необходимо было приняться за Штейновское городовое положеніе 1808 г.

17 марта 1831 года появилось пересмотрѣнное городовое положеніе. Въ введеніи говорится, что старое городовое положеніе оправдало свою задачу,—улучшило положеніе городскихъ дѣлъ, и потому въ тѣхъ же видахъ улучшенія городскаго управленія издается новое пересмотрѣнное (Revidirte) положеніе. Пересмотръ коснулся весьма существенныхъ сторонъ **). Стоитъ намѣтить нѣсколько изъ сдѣланныхъ измѣненій (установленіе ценза для городскихъ избирателей; сокращеніе числа городскихъ депутатовъ; усиленіе значенія магистрата и усиленіе правительственнаго надзора), чтобы понять вполнѣ реакціонное значеніе закона 1831 года. Бюрократія и крупное землевладѣніе, какъ двѣ господствующія силы въ государствѣ, путемъ указанныхъ мѣръ лишили городское сословіе возможности играть какую-либо значительную роль въ политикѣ и администраціи. Консервативная партія Пруссіи окончательно восторжествовала, и лишь революція 1848

*) 1825 г. было издано 2 Kreisordnung (Kur- u. Neu-Mark и Pommern), въ 1827—три (Саксонія, Силезія, Рейнская и Вестфальская провинція) и въ 1828—два (Пруссія и Познань).

**) Stengel, (назв. соч., стр. 102—104) почему-то считаетъ, что основанія новаго городоваго положенія остались тѣ же.

года снова выдвинула на сцену либеральные принципы, соціальной основою которыхъ явились тогда интересы капитализма. „Прусская революція 1848“, говоритъ Борнгакъ *): „есть борьба между двумя общественными классами, землевладѣніемъ и капитализмомъ, консерватизмомъ и либерализмомъ“. Борьба эта особенно сильно отразилась въ области мѣстнаго управленія: 2 января 1849 была отмѣнена патримоніальная юрисдикція; 11 марта 1850 была отмѣнена вотчинная полиція; наконецъ, законы того же 11 марта 1850 года, касающіеся общиннаго устройства и мѣстнаго управленія уѣздовъ и провинцій, окончательно провозгласили побѣду буржуазіи надъ крупнымъ землевладѣніемъ, —въ основу организаціи всего мѣстнаго представительства положенъ былъ платежъ налоговъ, слѣдовательно, капиталъ получилъ возможность вліянія не только въ городахъ, но въ уѣздахъ и провинціяхъ. Характеръ этихъ реформъ удачно выраженъ Борнгакомъ **): „единственное стремленіе либеральной партіи было устраненіе привиллегій крупнаго землевладѣнія и по возможности замѣна ихъ привеллегіями капитализма“.

Борьба феодальной и капиталистической партіи вскорѣ послѣ провозглашенія полной побѣды капитализма стала снова склоняться въ пользу интересовъ крупнаго землевладѣнія. „Можно считать, что для Пруссіи“, говоритъ проф. Назимовъ ***): „феодальная реакція оффиціально началась 8 января 1851 года, ибо въ этотъ день министръ президентъ Мантейфель въ рѣчи, произнесенной въ первой палатѣ, заявилъ, что въ политикѣ правительства наступилъ поворотъ и что отнынѣ рѣшительно будетъ порвана связь съ революціею“. Подобное отреченіе правительства отъ революціи, иначе отреченіе отъ либеральной программы, означало

*) *Bornhac*, назв. соч. Т. III, стр. 223: «Die preussische Revolution 1848 ist daher ein Kampf zwischen zwei Gesellschaftsclassen, Grundbesitz und Kapitalismus, Konservatismus und Liberalismus unter völliger Ohnmacht der Staatsgewalt, insbesondere des in sich zwiespältigen Beamtenthums».

**) Тамъ-же, стр. 225.

***) Назв. соч., стр. 223; любопытное изложеніе главнѣйшихъ стадій этой реакціи см. тамъ же, стр. 224—250

снова союзъ правительства и феодальной партіи. Поэтому, самый непріятный законъ для феодаловъ, Gemeindeordnung 11 марта 1850 г., сначала была пріостановленъ въ его дальнѣйшемъ введеніи (корол. указъ 19 іюня 1852 г.), а затѣмъ окончательно отмѣненъ: 24 мая 1853 г. постановлено было возстановить прежнія общинныя учрежденія, наконецъ, въ довершеніе побѣды феодаловъ, законъ 14 апрѣля 1856 г. (о сельско-общинномъ устройствѣ въ 6 восточныхъ провинціяхъ) возстановилъ патримоніальныя права дворянъ помѣщиковъ [guts- und polizeiobrigkeitliche Rechte der Rittergüter *)].

„Новая эра" затронула область самоуправленія. Въ 1860 году само правительство (Министръ Вн. Д. графъ Шверинъ) внесло въ парламентъ проектъ окружнаго управленія, въ которомъ самой существенной частью было уничтоженіе патримоніальной власти владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній. Въ послѣдующей своей детальной обработкѣ этотъ проектъ все же предоставлялъ большую дозу вліянія мѣстнымъ землевладѣльцамъ; но уже такое скромное посягательство на права феодальной аристократіи явилось весьма крупнымъ шагомъ впередъ въ смыслѣ устраненія исключительнаго вліянія землевладѣльцевъ на земское самоуправленіе. Парламентская коммиссія, избранная по поводу проекта, стремилась какъ можно болѣе расширить власть земской управы насчетъ начальника уѣзда, ландрата. Въ этомъ проектѣ, какъ и въ послѣдующихъ, мы видимъ несомнѣнно попытку демократизировать самоуправленіе; при всѣхъ этихъ попыткахъ мы еще видимъ и стремленіе обезпечить интересы правительственной власти. Такимъ образомъ, демократизація является не столько по соціальнымъ, сколько по политическимъ соображеніямъ. Въ 1862 году былъ представленъ палатѣ господъ новый проектъ графомъ Швериномъ; но въ немъ, хотя въ ограниченномъ видѣ, была сдѣлана

*) Законы, касающіеся городовъ и сельскихъ общинъ, изданные въ періодъ 1853—1856 гг., сохраняютъ съ нѣкоторыми измѣненіями свое значеніе до сего времени (см. Гл. II, § 3 и 4).

уступка реакціи и Virilstimme явились снова на сцену*). Однако и этотъ проектъ въ палатѣ господъ разсмотрѣнъ не былъ. Въ 1863 году въ нижнюю палату былъ внесенъ проектъ уѣзднаго устройства депутатомъ докторомъ Летте. Въ этомъ проектѣ уничтожались Virilstimme и вводилось всесословное начало. Проектъ этотъ разсмотрѣнъ не былъ. Въ 1865 году докторъ Летте снова вноситъ новый проектъ уѣзднаго устройства и земскаго полицейскаго управленія для 6 восточныхъ провинцій; но палата не разсматривала этого проекта въ виду различныхъ политическихъ недоразумѣній, и, такимъ образомъ, до 1869 года мы не видимъ никакого движенія по вопросу о самоуправленіи. Лишь въ 1869 году является новый проектъ, внесенный министромъ внутреннихъ дѣлъ, графомъ Эйленбургомъ; въ системѣ избранія представителей крейстаговъ можно замѣтить, такъ называемое, соціальное представительство интересовъ; но въ этомъ проектѣ весьма большую роль играетъ ландратъ, назначаемый правительствомъ. Въ мотивахъ къ проекту мы видимъ стремленіе правительства примирить какъ либеральную, такъ и консервативную партію Пруссіи, другими словами—примирить капиталистическіе и землевладѣльческіе интересы. Въ виду такой политики компромисса правительство особенно старалось въ своихъ мотивахъ заявить себя консерваторомъ, не желающимъ какихъ-либо крупныхъ перемѣнъ. „Правительство, — говорилось въ этихъ мотивахъ, — ставитъ себѣ задачею развивать уже существующія учрежденія въ томъ направленіи, которое соотвѣтствуетъ прогрессирующему развитію экономической и интеллектуальной жизни государства; оно цѣнитъ тѣ заслуги, которыя оказали государству существующія корпоративныя учрежденія, но тѣмъ не менѣе оно стремится къ устраненію несовершенства ихъ состава“. „Возможность самоуправленія,—говорится далѣе,—покоится на совокупной дѣятельности различныхъ общественныхъ группъ, вытекающей изъ сознанія общности для всѣхъ группъ существующихъ государственныхъ цѣлей“.

---

*) Проектъ давалъ Virilstimme тѣмъ владѣльцамъ рыцарскихъ имѣній, которые имѣли наслѣдственный голосъ въ палатѣ господъ.

Палата депутатовъ энергически принялась за дѣло, но конецъ сессіи прервалъ ея занятія. Правительство, воспользовавшись замѣчаніями палаты, внесло въ слѣдующую сессію (1871—1872 г.) переработанный проектъ Kreisordnung'a. Проектъ этотъ въ январѣ 1872 былъ переданъ въ коммиссію палаты, а затѣмъ сталъ обсуждаться въ самой палатѣ. 23 марта 1872 г. проектъ въ его существенныхъ чертахъ былъ принятъ палатою депутатовъ большинствомъ 256 голосовъ противъ 61. Палата господъ, обсудивъ законопроектъ, отвергла его большинствомъ 145 голосовъ противъ 18. Въ виду подобной оппозиціи палаты господъ парламентъ былъ закрытъ и тотчасъ же послѣдовало назначеніе новыхъ 25 членовъ въ верхнюю палату. 12 ноября открылъ свои засѣданія вновь созванный парламентъ. Нижняя палата послѣ краткаго обсужденія приняла законопроектъ большинствомъ 288 голосовъ противъ 91 (засѣданіе 26 ноября 1872 г.), верхняя палата въ засѣданіи 9 декабря 1872 г. приняла *безо всякаго измѣненія* законопроектъ большинствомъ 116 голосовъ противъ 91. Слѣдовательно, угроза подѣйствовала лишь на $^1/_4$ часть палаты (47 членовъ изъ 163). Эта внѣшняя исторія движенія законопроекта довольно ясно рисуетъ ожесточенный характеръ борьбы за самоуправленіе: назначеніе вновь $^1/_6$ части членовъ верхней палаты—слишкомъ крутая мѣра въ исторіи парламентскихъ отношеній Европы. Но только благодаря подобному энергическому началу послѣдующія реформы по упроченію самоуправленія проходили значительно спокойнѣе. Переустройство мѣстнаго управленія Пруссіи продолжается вплоть до настоящаго времени *).

*) Послѣ закона 13 декабря 1872 г. послѣдовалъ цѣлый рядъ законовъ по переустройству мѣстнаго управленія Пруссіи: 29 іюня 1875 былъ изданъ законъ объ устройствѣ провинцій (Provincialordnung), въ слѣдующемъ мѣсяцѣ того же (8 іюля 1875 г.) былъ изданъ законъ объ устройствѣ административныхъ судовъ и объ административно-судебномъ разбирательствѣ (Gesetz über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren); черезъ годъ, наконецъ, появился, такъ называемый, законъ о компетенціи (Zuständigkeitsgesetz 26 іюля 1876 г.). Этимъ еще не закончилась эпоха реформъ по мѣстному управленію въ Пруссіи; 26 іюня 1880 г. появился законъ объ общемъ земскомъ управленіи (Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung); 1 августа 1883 г. новый законъ о компетенціи. Послѣ подобнаго ряда законовъ, изъ которыхъ одни (1872, 1875) издавались лишь для нѣкоторыхъ

Для большей иллюстраціи отношенія правящихъ партій Пруссіи къ реформѣ мѣстнаго управленія мы сопоставимъ доклады коммиссій той и другой палаты, которыя были избраны для предварительной разработки законопроекта объ уѣздномъ устройствѣ (Entwurf der Kreisordnung).

Отъ имени коммиссіи палаты депутатовъ докладывалъ въ палатѣ докторъ Фриденталь *).

Законопроектъ, касающійся устройства уѣзднаго управленія, по мнѣнію коммиссіи, имѣетъ задачею „дать административнымъ учрежденіямъ ту же структуру, которая соотвѣтствуетъ духу конституціоннаго государства (Verfassungsstaat)". Поэтому докладчикъ коммиссіи особенно горячо отстаивалъ необходимость коренной реформы, а не однихъ только мелкихъ поправокъ. „Суть новаго закона", говорилъ онъ: „не въ томъ, чтобы сдѣлать исправленія въ уѣздѣ (Kreiskommune), а въ томъ, чтобы поставить совершенно новое основаніе для переустройства всего внутренняго управленія; необходимо дать уѣздамъ компетенцію и полноту государственной жизни въ той мѣрѣ, въ какой они никогда ея не имѣли, и поэтому необходимо сдѣлать иныя предположенія, поставить иныя требованія, дабы образовать тѣ силы, которыя должны нести эту полноту государственной дѣятельности".

Важное значеніе закона еще рѣзче выражается въ слѣдующихъ словахъ доклада, которыя были сочувственно встрѣчены лѣвой стороною палаты: „для подобнаго закона,—говорилъ докладчикъ,—правительство должно во всей совокупности выступить со всей силою политической иниціативы"; „подобный законъ правительство должно провести со всею находящеюся въ его распоряженіи силою черезъ всѣ стадіи законодательства и черезъ всѣ стадіи исполненія" **). Въ числѣ основныхъ чертъ уѣзднаго устройства Фриденталь прямо считаетъ *самоуправленіе* посредствомъ по-

провинцій, а другіе для всей монархіи, послѣдовало распространеніе мѣстной реформы на, такъ называемыя, новыя провинціи (Рейнская, Вестфалія, Нассау).

*) См. также его брошюру Ueber die Grundgedanken der Kreisordnung, 1872.

**) *Brauchitsch.* Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preussen. 1882. Theil II, стр. 637.

четныхъ должностей *) (Ehrenamtliche Selbstverwaltung) и *управленіе по законамъ* и въ традиціонныхъ формахъ административной юстиціи **),—черты, доказывающія успѣхъ въ Пруссіи воззрѣній Гнейста; при этомъ коммиссія полагала, что институтъ почетныхъ должностей вовсе не придаетъ новой реформѣ аристократическій характеръ: въ заключеніи своей рѣчи Фриденталь указываетъ, что водвореніе въ странѣ самоуправленія требуется, какъ съ соціальной, такъ и съ національной точки зрѣнія.

Новая реформа необходима въ видахъ опасности революціонныхъ потрясеній. Фриденталь не считаетъ соціальное движеніе опаснымъ для государства, пока оно не коснулось еще селъ и деревень; поэтому всѣ силы должны быть направлены къ тому, чтобы охранить землю (plattes Land) отъ возможности заразы. Самое надежное средство состоитъ, по мнѣнію коммиссіи, въ томъ, чтобы „сдѣлать живыми органами государства тѣ соціальныя группы, которыя теперь въ деревнѣ изолированы и разбросаны внѣ всякой соотвѣтствующей обстоятельствамъ настоящаго времени организаціи". Только подобная политика можетъ создать солидарность мѣстныхъ интересовъ, которая и будетъ дружно противостоять всякой попыткѣ нарушенія общественнаго порядка. Не менѣе важны соображенія коммиссіи палаты депутатовъ, придававшія реформѣ самоуправленія значеніе національнаго вопроса. „Это есть, наконецъ, національный вопросъ величайшей важности, который мы имѣемъ передъ собою", такъ заканчивался докладъ Д. Фриденталя; реформа мѣстнаго управленія имѣетъ значеніе организаціи народной силы на службу государства (Es gilt die Volkskraft im Dienste des Staates

*) Въ видѣ Ehrenämter проектировались должности Landrath'овъ и Amtsvorsteher'овъ.

**) Приведемъ въ подлинникѣ слова Фриденталя, резюмирующія сущность реформы 1872 г.: «Ausgangspunkt von Kreisordnung Wiedervereinigung der dualistisch zerlegten obrigkeitlichen Verwaltung; Gliederung des Kreises und auf ihn die Uebertragung der ehrenamtlichen Selbstverwaltung; Verwaltung nach Gesetzen und in den traditionellen Formen der Rechtspflege; und endlich Zusammenhang in der finanziellen Gestaltung, sowohl was die Beitragspflicht, als auch was die Besteuerung betrifft, zwischen dem Staat und der Kommune». См. Brauchitsch, Th. II, стр. 654.

zu organisiren). Этихъ словъ, мы полагаемъ, достаточно для того, чтобы понять то сочувствіе, которое встрѣтилъ въ палатѣ депутатовъ новый законъ. Лишь немногіе члены рѣзко высказались противъ его основаній *); большинство же ораторовъ касалось необходимыхъ съ точки зрѣнія той или иной партіи поправокъ, но не измѣняло основаній законопроекта. Теперь сопоставимъ съ докладомъ коммиссіи палаты депутатовъ докладъ коммиссіи палаты господъ.

Разномысліе двухъ палатъ высказалось прежде всего по вопросу о необходимости коренной и общей реформы **). Въ палатѣ господъ рѣзко ставился упрекъ правительству въ томъ, что оно мало обращало вниманіе на мѣстныя особенности различныхъ провинцій. Поэтому въ своемъ заключеніи верхняя палата, отклонивъ проектъ, просила правительство озаботиться изданіемъ для каждой провинціи особыхъ законовъ о мѣстномъ провинціальномъ и уѣздномъ представительствѣ сообразно съ мѣстными условіями и особенностями. Далѣе, весьма естественно, что палата господъ явилась защитницею сословной организаціи самоуправленія: коммиссія палаты ссылалась на мотивы правительства, въ коихъ была сдѣлана одобрительная оцѣнка дѣятельности прежнихъ крейстаговъ ***). Наконецъ, палата господъ, въ противоположность мнѣнію нижней палаты, увидѣла опасность революціи въ *самоуправленіи*: отстаивая привилегіи Rittergutsbesitzer'овъ, коммиссія указывала, что широкое распространеніе *права выбора* можетъ вести къ тому, что и корона должна будетъ замѣщаться по выбору ****). Въ заключеніе

---

*) См., напр., рѣчь депутата ф. Мейера (Brauchitsch, Th. II, стр. 687—700), въ особенности его защиту сословной организаціи (стр. 691): по мнѣнію ф. Мейера, упраздненіе сословной организаціи есть еще одинъ «шагъ къ республикѣ». Курьезно его опредѣленіе понятія самоуправленія: «Selbstverwaltung ist für mich eine Verwaltung durch Beamte, die mit einem verhältnissmässig grossen Vermögensobject ihrem Verwaltungskreise dauerend angehören».

**) Brauchitsch., назв. соч., т. II, стр. 1128—1251. Законопроектъ въ коммиссіи былъ отвергнутъ 7 голосами противъ 6.

***) Brauchitsch, т. II, стр. 1136.

****) Brauchitsch, т. II, стр. 1212. Мотивировка слишкомъ характерна, поэтому мы

можно прибавить, что коммиссія верхней палаты, не желая усилить значеніе самоуправленія, выставила слѣдующее опредѣленіе самоуправленія: „Самоуправленіе есть управленіе собственными дѣлами по собственной волѣ“ *). Такимъ образомъ, реакціонная часть прусскаго парламента явилась защитницею не политическаго, а общественнаго значенія самоуправленія. Мы ограничимся только этимъ сопоставленіемъ взглядовъ нижней и верхней палаты Пруссіи, такъ какъ съ нѣкоторыми подробностями этихъ мнѣній намъ придется еще встрѣтиться ниже **).

Чтобы закончить очеркъ литературной борьбы за самоуправленіе въ нѣмецкой наукѣ, мы приведемъ указаніе на нѣсколько сочиненій, которыя имѣютъ тяготѣніе къ господствующему ученію Гнейста о самоуправленіи, и потому вмѣстѣ съ теоріею Гнейста могутъ быть названы государственными теоріями самоуправленія.

Изъ большаго числа сочиненій и брошюръ, появившихся въ Германіи въ періодъ борьбы за самоуправленіе, нельзя не остановиться, въ виду спеціальности задачи автора, на сочиненіи Телькампфа. Сочиненіе Телькампфа подъ заглавіемъ „Самоуправленіе и реформа общиннаго и уѣзднаго устройства въ Пруссіи и Selfgovernement въ Англіи и Сѣверной Америкѣ“. Авторъ этого сочиненія пытается, кромѣ разъясненія различныхъ практическихъ порядковъ самоуправленія, выставить и нѣкоторыя теоретическія понятія о существѣ и значеніи самоуправленія. Онъ опредѣляетъ самоуправленіе слѣдующимъ образомъ: „сущность самоуправленія,—говоритъ онъ,—состоитъ въ завѣдываніи общими дѣлами, общеніи округовъ черезъ ихъ жителей и чиновниковъ и въ несеніи возникающихъ отсюда издержекъ (стр. 16)“. Едва-ли подобное опредѣленіе можетъ внести какой-

---

и приводимъ ее дословно: «Die Aufrechterhaltung von Virilstimmen, wenn auch nur in beschränktem Masse bei den Majorats- und Fideikommissbesitzern, werde namentlich um deshalb gewünscht, damit fortan nicht jedes Recht von der Wahl abhängig sei: ein Princip, welches sehr weitgehende Konsequenzen haben und schlieslich sogar zu der Frage führen konnte, ob nicht auch der Thron durch Wahl besetzt werden müsse».

*) Brauchitsch, т. II, стр. 1146.

**) См. Гл. II и III нашего сочиненія.

нибудь свѣтъ въ исторію административныхъ понятій; въ немъ можно видѣть отраженіе опредѣленій Гнейста, даваемыхъ имъ англійскому самоуправленію; но въ то же время сопоставленіе чиновниковъ и мѣстныхъ жителей возбуждаетъ недоумѣніе, что такое самоуправленіе: управленіе мѣстныхъ жителей или управленіе черезъ чиновниковъ? Но эта неясность основнаго опредѣленія самоуправленія искупается нѣкоторыми мѣстами, гдѣ авторъ усиленно рекомендуетъ эту новую форму администраціи. „Свобода и порядокъ государственной жизни,—говоритъ онъ на первой же страницѣ,—могутъ быть соединены не иначе, какъ при посредствѣ самоуправленія". Далѣе онъ говоритъ, что польза самоуправленія для народной жизни очевидна, что оно возвышаетъ и облагораживаетъ народный характеръ и служитъ въ то же время основой для развитія парламентской жизни. Оно пріучаетъ народъ къ законному пользованію свободой, но, съ другой стороны, оно должно соотвѣтствовать природной способности народа и степени его развитія. Особенно цѣнно для тогдашняго времени было утвержденіе Телькампфа, что всѣ государства Германіи могутъ достигнуть развитія, соотвѣтствующаго внутреннему строю нѣмецкаго правоваго и конституціоннаго государства, только на основаніи дѣйствительнаго самоуправленія. Таково это сочиненіе, которое прямо озаглавлено словомъ „самоуправленіе" и имѣетъ нѣкоторый теоретическій характеръ. Сходный характеръ имѣлъ и переводъ доклада англичанина Морьера подъ названіемъ „Selbstregierung" *), въ которомъ очень много остроумныхъ мыслей; но тѣмъ не менѣе Морьеръ не въ состояніи рѣшить какую-нибудь важную проблему самоуправленія. Самое любопытное — это характеристика закона 1872 года въ Пруссіи. Морьеръ говоритъ, что эта система допускаетъ компромиссъ между тремя господствующими системами: соціальной, ставящей общество выше государства; бюрократической, ставящей государство выше общества, и системой Selbstregierung, ставящей государство и общество двумя различными сторонами одного цѣлаго.

---

*) Редакція перевода и предисловія принадлежитъ Holtzendorf'у.

Кромѣ этихъ 2 авторовъ, безусловнымъ сторонникомъ Гнейста можно считать автора одного изъ лучшихъ учебниковъ права управленія Ленинга *). Большинство учебниковъ и курсовъ государственнаго и административнаго права старается скорѣй систематизировать **) различныя опредѣленія самоуправленія, чѣмъ давать свое. Къ числу попытокъ систематизаціи взглядовъ на самоуправленіе принадлежитъ статья Эрнеста Мейера въ энциклопедіи Holtzendorf'a. Авторъ долго останавливается на понятіи самоуправленія, которое онъ разсматриваетъ въ двоякомъ смыслѣ— англійскомъ и нѣмецкомъ, при чемъ англійское понятіе самоуправленія онъ радѣляетъ на историческое и современное. Англійское историческое самоуправленіе есть управленіе, въ которомъ выражается господство владѣющихъ классовъ, современное вѣдаетъ преимущественно отдѣльные хозяйственные интересы; нѣмецкому самоуправленію поручается не только хозяйственное управленіе, но и общегосударственное. Авторъ стоитъ на почвѣ все болѣе и болѣе проникающей въ Германію мысли, что англійское самоуправленіе построено не на безкорыстіи владѣющихъ классовъ, а, наоборотъ, на стремленіи этихъ классовъ пріобрѣсти власть и вліяніе въ государствѣ. Мейеръ является убѣжденнымъ защитникомъ выборнаго начала въ самоуправленіи и все это, взятое вмѣстѣ, дѣлаетъ этотъ небольшой артикль словаря весьма интересной страницей въ исторіи развитія политической мысли по самоуправленію.

Мы указали на наиболѣе выдающіяся мнѣнія и брошюры, главнымъ образомъ, примыкающія къ опредѣленіямъ самоуправленія, даннымъ Гнейстомъ. Въ этихъ послѣднихъ теоріяхъ самоуправленію приписывается чисто политическое значеніе, ему отводится мѣсто среди извѣстныхъ институтовъ и учрежденій государства; поэтому всѣ теоріи, примыкающія къ взглядамъ Гнейста, можно назвать государственными теоріями самоуправленія. Таково господствующее

---

*) См. Lehrbuch der deutschen Verwaltungsrechts. 1884.

**) Обзоръ этихъ сочиненій см. Ивановскій, назв. соч.; библіографическое указаніе см. наше соч. § 3 и 4 главы II.

теченіе политической мысли въ Германіи по вопросу самоуправленія за послѣдніе года. За исключеніемъ этихъ теорій, въ германской наукѣ можно прослѣдить совершенно обратное теченіе мысли по данному вопросу, которое состоитъ въ томъ, что понятію самоуправленіе желаютъ придать не политическое, а общественное значеніе. Благодаря этому, явленія, которыя можно подводить подъ понятіе самоуправленіе, разсматриваются исключительно, какъ извѣстныя общественныя соединенія, подобно различнымъ общественнымъ союзамъ, совершенно не имѣющимъ политическаго значенія. Подобными общественными теоріями самоуправленія *) мы назовемъ взгляды на самоуправленіе, высказанные Отто Гирке, Шеффле и Реслеромъ. Совершенно особо стоитъ теорія Лабанда, стремящаяся дать юридическое обоснованіе понятію самоуправленія. По мнѣнію Лабанда, ни одна изъ господствующихъ въ Германіи теорій самоуправленія не ставитъ вопросъ самоуправленія на юридическую почву. Поэтому теорію Лабанда, для отличія отъ другихъ, мы можемъ назвать юридическою теоріею самоуправленія; такое же названіе можно дать и теоріи Розина.

Итакъ постараемся вкратцѣ изложить основныя положенія указанныхъ нами ученыхъ.

Совершенно противоположный взглядъ на самоуправленіе, чѣмъ взглядъ Гнейста, категорически высказанъ Реслеромъ въ его сочиненіи „Das sociale Verwaltungsrecht“ **) (1872 г.). „Право управленія“, говоритъ Реслеръ въ самомъ началѣ своего труда: „содержитъ въ себѣ порядокъ правовыхъ отношеній (Rechtsordnung), опредѣляющихъ совмѣстную дѣятельность въ государствѣ органовъ культурной жизни людей“. Право управленія Реслеръ дѣлитъ на матеріальное и формальное; первое распадается еще на соціальное и политическое. Соціальное право

*) У насъ въ Россіи раздѣленіе теорій самоуправленія на государственныя и общественныя, сколько намъ извѣстно, приведено было только Н. М. Коркуновымъ въ его лекціяхъ по самоуправленію, читанныхъ въ СПб. университетѣ.

**) Это сочиненіе должно было составить I томъ учебника нѣмецкаго административнаго права.

управленія обнимаетъ собою „юридическій порядокъ человѣческихъ культурныхъ отношеній и направленной къ культурному развитію дѣятельности внутри самаго общества“; политическое право управленія сводится къ финансовому и военному управленію. Понятіе самоуправленія находитъ себѣ мѣсто, очевидно, среди понятій соціальнаго управленія. „Самоуправленіе въ матеріальномъ смыслѣ“, говоритъ Реслеръ (стр. 43), „состоитъ въ правосообразномъ проведеніи соціальной свободы во всѣхъ отношеніяхъ культурной жизни“. Желаніе отвести самоуправленію область отличную отъ политики заставляетъ Реслера говорить слѣдующее: „самоуправленіе даетъ индивидууму опредѣленную сферу дѣятельности, независимую отъ органовъ администраціи и отъ самаго государства; но оно даетъ въ то же время индивидуумамъ опредѣленное вліяніе на образованіе и дѣятельность самихъ административныхъ органовъ“. „Самоуправленіе (стр. 44) есть результатъ общественной свободы, слѣдовательно, оно есть нравственная необходимость“. Таковы основныя положенія теоріи Реслера. Взглядъ Реслера очень сильно оспаривается, какъ приверженцами государственныхъ теорій самоуправленія, такъ и приверженцами юридическихъ теорій (Лабандъ, Розинъ). Лабандъ совершенно невѣрно считаетъ теорію Реслера чисто индивидуалистической теоріею *). Реслеръ—сильный защитникъ общества и различныхъ общественныхъ соединеній, какъ необходимыхъ условій культурнаго развитія жизни людей. Индивидуалистическое направленіе Реслера можно, пожалуй, усмотрѣть въ томъ, что онъ всѣ общественныя соединенія подводитъ подъ понятіе юридическаго лица; но надо замѣтить, что Реслеръ (стр. 197 и 198) прямо указываетъ, что „юридическія лица не могутъ стать на одну и ту же ступень съ физическими лицами“, ибо къ нимъ не всегда можно примѣнить имѣющіе значеніе для физическихъ лицъ принципы одинаковой свободы и правоспособности, Система Реслера состоитъ въ томъ, что мѣстные самоуправляющіеся округа подводятся у него подъ общее понятіе публичныхъ корпорацій.

* См. Laband. Staatsrecht, т. I, 1888 г., стр. 97.

Послѣднее дѣлаетъ то, что самоуправленіе изъ области политическихъ понятій должно перейти въ область общественныхъ понятій *). Желая прослѣдить исторію развитія понятія самоуправленія въ германской наукѣ, мы должны обратить вниманіе на общефилософскіе взгляды нѣкоторыхъ писателей на природу политическихъ и соціальныхъ отношеній, благодаря чему въ Германіи могли найти почву и развиться общественныя теоріи самоуправленія. Выше мы назвали теорію Моля одной изъ первыхъ общественныхъ теорій самоуправленія,—право на такое названіе она имѣетъ потому, что стремится дать общинѣ сферу дѣятельности, совершенно самостоятельную и независимую отъ государства. Эта идея, явившаяся благодаря изученію соціальныхъ явленій, могла найти себѣ полное обоснованіе въ изученіи общей природы соціальныхъ тѣлъ. Писатель, поставившій себѣ задачей изучить общее строеніе и жизнь соціальныхъ тѣлъ, былъ австрійскій ученый и государственный дѣятель Шеффле. Изъ капитальнаго труда: „Bau und Leben der socialen Körper“ мы можемъ извлечь нѣкоторыя данныя, выясняющія намъ взглядъ Шеффле на природу и значеніе самоуправляющихся тѣлъ. Мы будемъ цитировать 4-й томъ только-что указаннаго сочиненія, который носитъ заглавіе: Encyklopädie der Staatslehre. У Шеффле нѣтъ прямаго изложенія теоріи самоуправленія; поэтому, желая систематизировать его взгляды, мы должны сопоставить самыя разнообразныя мѣста его книги. Общую характеристику самоуправленія у Шеффле мы можемъ найти лишь въ отрицательной формѣ, а именно разсматривая то, что онъ не признаетъ за самоуправленіе. „Три вещи, говоритъ Шеффле (т. IV, стр. 388), которыя въ общемъ и научномъ словоупотребленіи обозначаютъ какъ учрежденія самоуправленія, а именно передача функцій государственной власти гражданскимъ почетнымъ должностямъ, соединеніе правительственныхъ профессіональныхъ чиновъ съ представи-

*) Система Реслера состоитъ въ слѣдующемъ: юридическія лица дѣлятся на Stiftungen и Corporationen; послѣднія—на Privat-Corporationen (Genossenschaften) и öffentliche Corparationen (Religionsgesellschaften и Gemeinden). См. Реслеръ §§ 76—119.

тельствами (Representation-Verwaltung), замѣщеніе государственныхъ должностей посредствомъ выборовъ со стороны народныхъ и профессіональныхъ классовъ,—все это не составляетъ установленія *самоуправленія*, а, наоборотъ, это суть установленія государственной власти, три различныя формы образованія государственныхъ органовъ наряду съ преобладающей теперь формою замѣщенія бюрократическихъ профессіональныхъ чиновъ посредствомъ правительственныхъ органовъ". Выступивъ съ обвиненіемъ господствующихъ опредѣленій самоуправленія въ присвоеніи себѣ неподлежащаго названія, Шеффле, въ одномъ мѣстѣ своей книги, присоединяется къ указанному взгляду Реслера на самоуправленіе. По мнѣнію Шеффле, Реслеръ правъ, желая „расширенія самоуправленія на всѣ общественные круга (Kreise)" и требуя независимости самоуправленія въ его внутренней сферѣ (in ihrem inneren Gebiet)". Эта „внутренняя сфера" самоуправленія, или иначе „собственныя дѣла" самоуправленія и составляютъ центръ тяжести общественныхъ теорій самоуправленія,—тотъ лозунгъ, который онѣ выставляютъ, борясь за свободу индивида и общества. Боязнь деспотизма государства заставляетъ мыслителей доказывать существованіе особыхъ не политическихъ интересовъ мѣстныхъ союзовъ, которые и должны поэтому имѣть полное самоуправленіе. Любопытно, что подобную своеобразную защиту самоуправленія мы находимъ у Шеффле, который можетъ быть причисленъ вообще къ сторонникамъ государственнаго вмѣшательства. Отстаивая за государственной властью право общаго надзора и руководства политическою жизнью, Шеффле является сильнымъ защитникомъ свободы коммунальной жизни. Излагая свои взгляды на этотъ предметъ, онъ всѣ мѣстные союзы (отъ села до провинціи включительно) обозначаетъ словомъ община (Orts, Bezirks-, Kreis- und Provinzial-Gemeinden). «Община въ современномъ государствѣ», говоритъ Шеффле, имѣетъ двоякое значеніе: „въ смыслѣ разносторонне употребляемаго вспомогательнаго органа государственной власти для мѣстнаго приведенія въ исполненіе государственныхъ цѣлей, съ одной стороны, а, съ другой—въ смыслѣ самостоятельно дѣйствующаго, обладаю-

щаго волею и силою органа (Willens- und Machtorgan) мѣстнаго самоуправленія (Selbstregierung), собственнаго законодательства и самоуправленія для общихъ цѣлей, общей устойчивости (Gesammterhaltung) и общаго развитія всѣхъ вмѣстѣ съ этимъ соединенныхъ частныхъ интересовъ (Specialinteressen)" *). Излагая далѣе составныя части и функціи общинной организаціи, Шеффле очень рѣшительно высказывается какъ за свободную организацію общины, такъ и за необходимость ея свободы въ удовлетвореніи мѣстныхъ интересовъ **). Указанныхъ подлинныхъ словъ Шеффле, мы полагаемъ, достаточно для того, чтобы отмѣтить значеніе взглядовъ Шеффле въ исторіи развитія понятія самоуправленія. Взгляды эти были высказаны имъ въ 1878, въ то время, когда Гнейстъ не только успѣлъ подчинить авторитету своей теоріи большинство ученыхъ, но и провести отчасти въ жизнь свои основные взгляды (реформы Пруссіи 1872, 1875, 1876 гг.). Поэтому особенно цѣнны тѣ возраженія, которыя дѣлаетъ Гнейсту изслѣдователь строенія и жизни соціальныхъ тѣлъ. Шеффле, какъ мы уже видѣли, категорически отрицаетъ самоуправленіе тамъ, гдѣ Гнейстъ видитъ единую форму истиннаго самоуправленія, именно *въ управленіи помощью почетныхъ должностей* ***). Дабы налицо могло быть самоуправленіе, Шеффле требуетъ организацію мѣстныхъ самоуправляющихся тѣлъ въ видѣ общинъ; но это не только простыя части государства, это особыя общественныя единицы «sociale Körper», подчиненныя общимъ законамъ соціальнаго развитія. Такимъ образомъ, если самоуправленіе у Реслера было нравственною необходимостью, то у Шеффле оно должно явиться естественною необходимостью, ибо таковы естественные законы соціальнаго развитія. Но Шеффле, въ отличіе отъ Реслера, считаетъ общину не только корпораціею, но и принудительнымъ хозяйственнымъ союзомъ ****). Община есть союзъ постепенно при-

*) Bau u. Leben, т. IV, стр. 203.

**) См. Bau und Leben, T. IV, стр. 204—208.

***) Соціальную оцѣнку англійскаго института почетныхъ должностей см. Bau u. Leben, T. VI, стр. 213.

****) Ibidem, стр. 207. Die Gemeinde ist rechtlich Korporation, ökonomisch Zwangs-Gemeinwirthschaft.

ближающійся къ государсту *). Въ теоріи Шеффле общественное понятіе самоуправленія дѣлаетъ значительный шагъ впередъ: оно не только изъ политическаго дѣлается соціальнымъ понятіемъ, но ему дается совершенно научное соціальное обоснованіе. Слѣдующій весьма любопытный шагъ въ образованіи общественнаго понятія самоуправленія составляетъ взглядъ Отто Гирке.

Въ многочисленныхъ трудахъ Отто Гирке можно прослѣдить его стремленіе стать защитникомъ свободы общества и его различныхъ соединеній. Его классическое сочиненіе «Das deutsche Genossenschaftsrecht» преисполненно благородной тенденціи отстоять необходимость и пользу соціальной организаціи. Въ новѣйшемъ своемъ трудѣ, появившемся въ 1387 г., «Di deutsche Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung», Отто Гирке подробно излагаетъ свою общественную теорію. Послѣдователь Безелера, онъ особенно придаетъ значеніе взглядамъ своего учителя на природу общественныхъ соединеній. Какъ извѣстно, господствующая въ Германіи юридическая доктрина не могла для различныхъ общественныхъ соединеній найти иного юридическаго обоснованія, какъ понятіе юридическаго лица. Отто Гирке, слѣдуя ученію Безелера, говоритъ, что (стр. 5) сущность общественной теоріи составляетъ противопоставляемое призраку persona ficta понятіе корпораціи, какъ реальной собирательной личности „realer Gesammtperson"; положивъ въ основу это понятіе, Отто Гирке строитъ блестящую теорію возникновенія, организаціи и уничтоженія корпорацій. Въ числѣ различныхъ категорій отношеній мы видимъ различные союзы подъ общимъ терминомъ Gemeinleben. Такимъ образомъ, для союзной организаціи въ ученіи Отто Гирке настала новая эра: эту организацію уже не отстаиваютъ отъ посягательства государства, слѣд. нее внѣшнія, а внутреннія отношенія этой организаціи составляютъ теперь предметъ научнаго изслѣдованія. Само государство является, такимъ образомъ, одной изъ великихъ корпорацій великаго цѣлаго Ge-

*) Ibidem. стр 205. Die Gemeinde nähert sich in der Reihenfolge der weiteren Kommunalverbande immer mehr dem Staate.

nossenschaft *). Гораздо ранѣе полнаго изложенія своей теоріи Гирке высказалъ свой взглядъ на одинъ изъ видовъ самоуправляющихся тѣлъ, а именно онъ приравнялъ общину къ другимъ корпораціямъ. Въ своей статьѣ, помѣщенной въ Rechtslexicon Гольдцендорфа, подъ титуломъ Gemeindebürgerrecht и Gemeindeverfassung, О. Гирке говоритъ: „Община, *какъ всѣ корпораціи*, слагается изъ извѣстныхъ элементовъ; это суть территорія (Gebiet) и граждане (Bürgerschaft); для того, чтобы было живое тѣло, эти элементы связываются посредствомъ опредѣленной организаціи, которая составляетъ устройство (Verfassung) общины. Получившій, такимъ образомъ, жизнь, организмъ имѣетъ опредѣленную сферу, которая образуетъ область его жизненной дѣятельности и даетъ ему вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣленное правовое значеніе по отношенію къ своимъ членамъ, третьимъ лицамъ и къ высшимъ организмамъ, въ особенности къ государству". Здѣсь и въ другихъ статьяхъ своихъ О. Гирке настойчиво хочетъ выяснить внутреннія отношенія самоуправляющихся округовъ, какъ извѣстныхъ *корпорацій* или *обществъ*. Взгляды близкіе къ основоположеніямъ общественныхъ теорій самоуправленія высказываетъ Рюмелинъ въ появившейся въ 1891 году брошюрѣ: «Die Selbstverwaltung in ihrer Bedeutung für die sociale Frage». Заглавіе достаточно ясно указываетъ на цѣль этого трактата, съ самымъ же содержаніемъ его мы встрѣтимся ниже (Гл. II и V).

Обратимся теперь къ теоріямъ Лабанда и Розина. Проф. Лабандъ въ первомъ томѣ своего сочиненія „Государственное право Германской имперіи" посвящаетъ нѣсколько страницъ вопросу самоуправленія. Этотъ вопросъ интересуетъ Лабанда по весьма оригинальному поводу, а именно, онъ хочетъ доказать, что государства, входящія въ составъ Германской имперіи, въ нѣкоторыхъ случаяхъ дѣйствуютъ по отношенію къ

*) Въ введеніи къ I тому своего сочиненія: «Das deutsche Genossenschaftsrecht (стр. 5), изд. 1868 г., Отто Гирке прямо говоритъ: In einem weiteren Sinne gehören die Gemeinden und der Staat selber unter diesen Begriff der Genossenschaft; понятіе же Genossenschaft онъ здѣсь опредѣляетъ какъ «Verein mit selbständiger Rechtspersönlichkeit. См. его «Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriff» 1873, стр. 406—482; 829—831; 862—864.

общеимперской власти, какъ органы самоуправленія. Желаніе доказать подобное положеніе и заставляетъ Лабанда дать свое собственное обоснованіе понятію самоуправленія. Такимъ образомъ, получается новый весьма любопытный взглядъ на сущность самоуправленія, который мы, въ отличіе отъ другихъ, можемъ назвать *юридическою теоріею самоуправленія.*

Изложеніе своихъ воззрѣній на самоуправленіе Лабандъ начинаетъ съ опроверженія господствующаго въ нѣмецкой литературѣ взгляда Гнейста на самоуправленіе. Сущность Гнейстовскаго опредѣленія настоящаго самоуправленія тяготѣетъ къ понятію почетныхъ должностей; благодаря Гнейсту, самоуправленіе стали отожествлять съ управленіемъ посредствомъ почетныхъ должностей. Лабандъ очень остроумными примѣрами*) доказываетъ невѣрность подобнаго положенія; особенно эта невѣрность должна быть ясна для изучающихъ прусское право: ибо почетная и безвозмездная должность прусскаго ландрата давно уже обратилась въ органъ бюрократіи. Понятіе жалованья, по мнѣнію Лабанда, не мѣняетъ правъ и обязанностей *должности.* „Все", говоритъ онъ: „что приписывается самоуправленію въ господствующемъ значеніи этого слова, а именно, безпристрастіе при назначеніи и увольненіи, исполненіе по *закону* функцій правительственной власти, юридическій контроль въ формѣ состязательнаго процесса при независимомъ судѣ—все это примѣнимо и къ платнымъ должностямъ и все это имѣетъ значеніе для всякой формы управленія, благодаря основнымъ началамъ правоваго государства" **).

Если понятіе почетной и безвозмездной должности не является существеннымъ признакомъ самоуправленія, то таковыми нельзя признать ни децентрализацію (Шульце), ни самостоятельность должностей самоуправленіи (Гнейстъ): ибо, какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ Лабандъ, и *децентрализація и самостоятельность*

*) Laband «Staatsrecht d. deutsch. Reich» т. I, стр. 96: Ist der unbesoldete Gerichts- oder Regierungsassessor, ein Beamter des Selbstverwaltung? Hat der Gesandte, der doppelt so viel auszugeben genöthigt ist, als seine Amtseinkünfte betragen, ein Ehrenamt?

**) Ibidem, стр. 96.

должностей могутъ и должны имѣть мѣсто и при чисто правительственной организаціи системы управленія.

Разобравъ господствующее въ литературѣ понятіе самоуправленія, Лабандъ также отрицательно относится къ указанной нами выше теоріи Реслера: ибо эта теорія, опредѣляя самоуправленіе, какъ свободную безплатную самодѣятельность гражданъ должна черезчуръ расширить область самоуправленія, включивъ сюда всѣ виды удовлетворенія интересовъ людей (бракъ, чтеніе газетъ, писаніе писемъ, ѣда, питье, нюханье табаку). Послѣ такого не вполнѣ научнаго опроверженія теоріи Реслера, Лабандъ ставитъ свои основныя положенія. Ранѣе, онъ видитъ недостатокъ господствующихъ, а по нашей терминологіи государственныхъ теорій самоуправленія въ томъ, что онѣ исключительно стоятъ на политической точкѣ зрѣнія; недостатокъ же теоріи Реслера по его мнѣнію въ томъ, что она стоитъ на чисто индивидуалистической точкѣ зрѣнія.

„Для того, чтобы опредѣлить понятіе самоуправленія въ области государственнаго права", говоритъ Лабандъ „надо стать на совершенно иную точку зрѣнія, а именно—самоуправленіе не есть промежуточное звено (Zwieschenbau) между государствомъ и обществомъ". „Самоуправленіе", читаемъ мы далѣе у Лабанда: „покоится на самоограниченіи государства". Это самоограниченіе состоитъ въ томъ, что государство установляетъ извѣстныя нормы и контролируетъ ихъ исполненіе, самое же исполненіе передается органамъ самоуправленія (Zwieschenglieder). Отдѣльный гражданинъ по отношенію къ органамъ самоуправленія является, какъ подданный, какъ „объектъ правительственной власти". Органы самоуправленія суть особые субъекты публичнаго права, которые „поставлены между государствомъ и индивидуумами и назначены (verwendet) государствомъ для проведенія его задачъ" (стр. 98). Этотъ правильный взглядъ на природу самоуправленія значительно затемняется тѣмъ, что Лабандъ находитъ самоуправленіе (въ его опредѣленіи) даже въ феодальную эпоху. То самоуправленіе, о которомъ говоритъ Лабандъ, мыслимо только въ ту эпоху, когда

отношеніе государства и подданнаго опредѣляются публично-правовыми нормами, тогда какъ въ феодальномъ государствѣ государственныя отношенія имѣютъ, наоборотъ, частно-правовой характеръ.

Изо всѣхъ изслѣдователей по самоуправленію Лабандъ болѣе всего считаетъ близкимъ къ себѣ Штейна, но онъ считаетъ долгомъ опровергнуть одно изъ опредѣленій Штейна, что самоуправленіе есть „мѣстно ограниченное и предметно неограниченное общеніе, которое обусловлено землевладѣніемъ и его интересами и отношеніями". „Правовая сфера самоуправляющихся тѣлъ", говоритъ Лабандъ: „вовсе не есть предметно безграничная; землевладѣніе не есть единственный источникъ того общенія, которое является въ видѣ самоуправляющихся тѣлъ. Естественный субстратъ всякаго самоуправляющагося тѣла тотъ же самый, что и у государства, а именно: мѣстно ограниченная территорія и населяющіе ее граждане". Юридическій источникъ правъ самоуправленія—„суверенное право государственной власти" (Souveräne Herrschaftsrecht des Staates).

Таковы взгляды Лабанда, которые можно считать вполнѣ законченною новою теоріею самоуправленія. Самъ Лабандъ видитъ достоинство ея въ томъ, что она единственная изъ теорій самоуправленія даетъ *юридическое* основаніе понятію самоуправленія.

Не останавливаясь здѣсь на вопросѣ о томъ, насколько Лабандовская теорія примѣнима къ отношеніямъ, существующимъ между Германской имперіею и государствами въ нее входящими, мы считаемъ все-таки нужнымъ замѣтить, что уже въ германской наукѣ давно проводили дѣленіе между Selbstregierung и Selbstverwaltung. Первое примѣнимо въ области ограниченія законодательныхъ правъ центра, а второе въ области административныхъ отношеній. Лабандъ, прекрасно критикуя враждебныя теоріи, не избѣгъ самъ общаго имъ недостатка, а именно сведенія

*) Ibidem, стр. 99: Dem feodalen Staat entspricht der patrimoniale Charakter der Selbstverwaltungsämter.

всего понятія самоуправленія къ какому-нибудь одному признаку его. Указанный Лабандомъ признакъ, что самоуправленіе есть посредникъ между государствомъ и подданнымъ, очень важенъ для опредѣленія отношенія самоуправленія къ индивидууму; но благодаря этому указывается и оттѣняется только одна юридическая сторона самоуправленія. Если подражать пріемамъ критики Лабанда, то и его теорію можно отвергнуть, вопервыхъ, на томъ же основаніи, какъ и теорію Реслера, а именно: теорія Лабанда тоже черезчуръ обща,—она захватываетъ и государственныя и федеративныя отношенія, а вовторыхъ, на томъ основаніи (какъ это дѣлалъ Лабандъ, разбирая, есть ли децентрализація и самостоятельность должности существенные признаки самоуправленія), что Zwieschenbau между центральной государственной властью и подданнымъ могутъ быть какъ самоуправляющіяся тѣла, такъ и мѣстныя правительственныя установленія.

Близко соприкасающимися съ теоріею Лабанда являются взгляды Розина *), хотя у него можно найти много общаго и съ общественными теоріями самоуправленія. Въ своей статьѣ Розинъ занятъ болѣе приведеніемъ въ систему различныхъ опредѣленій самоуправленія. Его желаніе—дать чисто юридическое опредѣленіе самоуправленія, какъ одного изъ понятій государственнаго права. Разбирая два понятія самоуправленія: публичное или государственное и общественное **). Розинъ только первое считаетъ юридическимъ. „Самоуправленіе въ юридическомъ смыслѣ", говоритъ онъ: „есть управленіе самоуправляющихся тѣлъ". Терминологія Розина крайне темная, какъ совершенно справедливо замѣтилъ проф. Ивановскій ***); но все же можно видѣть, что его сочувствіе на сторонѣ самоуправленія въ юридическомъ смыслѣ.

*) См. его статья подъ заглавіемъ: «Souveranität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung», Kritische Begriffstudien («Annalen des deutschen Reichs», 1883, стр. 265—323).

**) Публичное (staatsrechtliche) понятіе самоуправленія Розинъ видитъ «въ признаніи сувереннымъ политическимъ тѣломъ (Gemeinwesen) не суверенного политическаго тѣла за управляющее юридическое лицо», что и будетъ Selbstverwaltungkörper (стр. 310), общественное понятіе (стр. 316), сводится къ «Genossenschaftliche Bildung der Verwaltungsbehörden innerhalb eines Gemeinwesens».

***) Его «Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи», 1886.

Приведя наиболѣе выдающіяся мнѣнія нѣмецкихъ ученыхъ и писателей для характеристики исторіи развитія понятія самоуправленія *), мы укажемъ еще на одно мнѣніе представителя реакціоннаго направленія въ нѣмецкой наукѣ, именно на проф. Гумпловича. Въ своемъ сочиненіи „Rechtsstaat und Socialismus" онъ, какъ извѣстно, подвергаетъ критикѣ всѣ ученія, желающія водворить равенство на землѣ. Всѣ эти ученія онъ подводитъ подъ 2 категоріи понятій: соціализма и коммунизма, съ одной стороны, и понятіе правоваго государства, съ другой. Однимъ изъ догматовъ теоріи правоваго государства Гумпловичъ считаетъ *самоуправленіе*. „Самоуправленіе", говоритъ онъ: „главнымъ образомъ касается существующихъ въ государствѣ болѣе мелкихъ территоріальныхъ единицъ (общины, уѣзды, провинціи) и общественныхъ круговъ (сословія, профессіональные классы) (стр. 250)". „Изъ принципа свободы и самоопредѣленія индивидуума должны логически слѣдовать,—по мнѣнію Гумпловича,—свобода и самоопредѣленіе территоріальныхъ и соціальныхъ составныхъ частей государства"; благодаря этому теорія Rechtsstaat'а и всегда стремилась отстаивать свободу общины.

Послѣднее стремленіе покоится на ложной, по Гумпловичу, идеѣ, будто не община существуетъ для государства, а государство для общины. Здѣсь Гумпловичъ стремится доказать свою основную мысль, что всѣ учрежденія государства, въ томъ числѣ и мѣстное самоуправленіе, суть орудіе господства правящаго класса. Блестящее подтвержденіе своей мысли онъ находитъ въ Гнейстовскомъ изображеніи англійскаго Selfgovernement. „Корень англійскаго Selfgo-

*) Любопытны заключительныя слова статьи Розина (стр. 322), которыми онъ характеризуетъ существо послѣднихъ германскихъ реформъ по мѣстному управленію, начиная съ закона 1808. Тенденція этихъ законовъ, по мнѣнію Реслера, въ слѣдующемъ: 1) они стремятся отстоять отъ государства для общинъ (Kommunen) сферу ихъ собственнаго (корпоративнаго) самоуправленія; 2) они стремятся при организаціи управленія въ государствѣ и въ общинѣ допустить сообразное съ конституціею участіе общественнаго элемента; 3) участіе гражданъ въ управленіи государственными дѣлами стремится устроить посредствомъ привлеченія (Anlehnung) послѣднихъ къ корпоративной организаціи общинъ высшаго и низшаго порядка (стр. 144).

vernement'a", говоритъ Гумпловичъ: „есть нечто иное, какъ управленіе (Beherrschung) слабости и невѣжества посредствомъ силы и значенія—и это есть единственно здоровый корень всякаго государственнаго господства" (стр. 252). Къ сожалѣнію, Гумпловичъ, какъ увидимъ ниже, въ большинствѣ случаевъ будетъ правъ, ибо и мѣстное самоуправленіе обыкновенно служитъ орудіемъ господства одного или нѣсколькихъ классовъ надъ остальными.

Голосъ Гумпловича имѣетъ значеніе печальнаго напоминанія, что существующее самоуправленіе не успѣло еще быть осуществленіемъ правовыхъ воззрѣній народа.

Нашъ краткій обзоръ нѣкоторыхъ явленій политической жизни и науки Германіи даетъ намъ наглядное доказательство, что понятіе самоуправленія съ большимъ трудомъ доходитъ до болѣе или менѣе яснаго пониманія.

Три группы указанныхъ нами выше теорій самоуправленія, государственныя, общественныя и юридическія, важны, какъ поступательные моменты въ выясненіи понятія самоуправленія: государственныя теоріи, доказывая политическое значеніе самоуправленія, игнорировали другія стороны его; общественныя теоріи старались отвоевать самостоятельную сферу дѣятельности самоуправленія и установить необходимыя начала его организаціи, въ видѣ общины или корпораціи; юридическія теоріи желаютъ опредѣлить отношенія самоуправленія къ индивиду и государству. Изо всѣхъ теорій единственно полной остается теорія Лоренца Штейна. Большинство этихъ теорій находило отголосокъ у насъ въ литературѣ и практикѣ. Поэтому, благодаря невыясненности вопросовъ самоуправленія въ господствующихъ научныхъ литературахъ, французской и нѣмецкой, трудно было бы искать твердо установившихся взглядовъ въ болѣе юной русской литературѣ. Однако по вопросу самоуправленія русская научная литература сдѣлала сравнительно очень много и потому очеркъ ея въ связи съ разборомъ законодательныхъ работъ по самоуправленію представляетъ весьма существенный интересъ.

§ 6. Общее опредѣленіе понятія самоуправленія въ русскомъ законодательствѣ и литературѣ.

Система дореформенной губерніи, какъ она рисуется по Св. Зак. изд. 1857 года, представляется смѣшанною системою приказнаго и коллегіальнаго характера. Екатерининская система устройства мѣстныхъ самодовлѣющихъ единицъ, уѣздовъ и губерній, встрѣтилась съ противоположными началами въ учрежденіи министерствъ, почему мы и видимъ такое смѣшеніе понятій, коллегіальнаго и министерскаго управленія въ устройствѣ губерній, уѣздовъ и городовъ. Стройная искусственно созданная система Екатерининской губерніи была результатомъ попытки созданія сословной монархіи по рецепту Монтескье.

Дворянство, городскія сословія, государственные крестьяне и правительство въ лицѣ своихъ органовъ должны были, каждая изъ этихъ общественныхъ группъ, по мѣрѣ ея значенія въ государствѣ, получить ту или иную роль въ мѣстномъ управленіи. Сообразно съ казавшимися нуждами каждаго сословія, устроена была сѣть судебныхъ органовъ; далѣе, по мѣрѣ достоинства каждаго изъ этихъ сословій, оно больше и больше принимало участіе въ разныхъ правительственныхъ учрежденіяхъ.

Жалованная грамота дворянству и городамъ вмѣстѣ съ учрежденіемъ о губерніяхъ имѣла въ виду раздѣлить вліяніе перваго и втораго сословія въ государствѣ: дворянству отдавался въ управленіе уѣздъ, а городскому сословію (этому среднему роду людей), отдавались во власть города. Только въ губерніи всецѣло властвовала администрація путемъ учрежденія должности губернатора, губернскаго правленія и другихъ административныхъ установленій. Орудіями господства городскаго класса должны были быть городскія думы, общія и шестигласныя, ремесленная и мѣщанская управы, а также ратуши и городскіе магистраты. Въ уѣздахъ дворянство проявляло свою власть тѣмъ, что нижній земскій судъ, другими словами, полиція и полицейскій судъ уѣзда, состоялъ подъ предсѣдательствомъ избираемаго дворянствомъ исправника изъ большинства дворянъ засѣдателей. Только въ губерніи имѣлись чисто-правительственныя установленія, каковыми являлись губернаторъ, губернскія правленія и прокуроръ и смѣшанныя палаты граждан-

скаго и уголовнаго суда, состоящія изъ коронныхъ чиновниковъ и избираемыхъ отъ сословій. Наконецъ, надо еще упомянуть о волостномъ и сельскомъ управленіи, устроенномъ на выборномъ началѣ, въ селеніяхъ государственныхъ и удѣльныхъ крестьянъ. Такимъ образомъ, мы видимъ съ замѣчательной послѣдовательностью проведенный принципъ сословій. Въ уѣздѣ всѣ должности выборныя; въ городѣ только полиція безопасности ввѣрена назначаемымъ отъ правительства городничимъ; и даже въ губерніи сословія избираютъ часть чиновниковъ,—во всемъ этомъ сказываются два основныхъ взгляда императрицы Екатерины, во 1-хъ, довѣріе къ тѣмъ сословіямъ, которыя она призывала къ жизни въ предѣлахъ отмежеванной имъ власти; во 2-хъ, довѣріе къ коллегіальному началу, проводимому почти во всѣхъ инстанціяхъ. Императрица, какъ вообще весь XVIII-й вѣкъ, обращала вниманіе, на самое устройство, а не на способъ дѣятельности новыхъ учрежденій, предполагая, очевидно, сильно-организованныя сословія и очень просвѣщенныхъ администраторовъ; но всѣ благія желанія разбились о подводные камни, которыми являлись, съ одной стороны, неподготовленность сословій, а съ другой—вся система приказныхъ должностей, носящая отпечатокъ закрѣпощенія всего на пользу государства. Вопросъ о томъ, кто возьметъ верхъ—сословія или правительство, очевидно, рѣшился въ пользу правительства; тѣмъ не менѣе самый принципъ участія сословій путемъ выбора чиновниковъ преимущественно въ коллегіальныя мѣста до сихъ поръ еще находитъ себѣ примѣненіе въ нереформированныхъ губерніяхъ; въ своемъ поступательномъ движеніи принципъ этотъ былъ примѣненъ какъ къ завѣдыванію дорожною частью, на что намъ указываетъ устройство губернскихъ и уѣздныхъ дорожныхъ комиссій, такъ и къ устройству продовольственной части и, наконецъ, въ 1851 году къ устройству комитетовъ и особыхъ присутствій о земскихъ повинностяхъ для составленія смѣтъ на мѣстные расходы. Если мы прочтемъ законъ 13 іюля 1851 г., то мы можемъ себѣ составить впечатлѣніе о новыхъ органахъ, какъ о нѣкоемъ подобіи мѣстныхъ представительствъ. Комитетъ земскихъ повинностей, состоящій подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ высшихъ правительственныхъ чиновъ губерніи, изъ предводителя дворянства и городскаго головы, изъ депутатовъ дво-

рянства и горожанъ (уст. зем. пов., ст. 27), могъ казаться по своей организаціи болѣе связаннымъ съ населеніемъ, чѣмъ четвертной съѣздъ мировыхъ судей въ Англіи, въ которомъ лишь ничтожное число выборныхъ людей; неуспѣхъ нашихъ учрежденій и обращеніе ихъ въ совершенно мертворожденное дѣтище праздной административной мысли, зависѣло отъ условій и способа ихъ дѣятельности. Дореформенная губернія вплоть до освобожденія крестьянъ сохранила въ своемъ устройствѣ принципъ сословности, какъ извѣстный коррективъ всевластія административныхъ органовъ и полной зависимости отъ высшихъ властей, обращавшей всѣ мѣстныя учрежденія въ безпрекословныхъ исполнителей воли губернатора. Отсутствіе какихъ-либо средствъ общественнаго контроля дѣлало всю систему закономѣрнаго повиновенія, проведенную съ большой послѣдовательностью въ устройствѣ всѣхъ мѣстныхъ установленій, совершенно призрачною; ибо оппозиція низшаго чина высшему была немыслимая вещь при тогдашнихъ политическихъ и бытовыхъ условіяхъ. Въ царствованіе императора Николая Павловича законы 3 іюня 1837 года (п. с. з. № 10303, 10305, 10306) упорядочили дѣятельность губернаторовъ и мѣстной полиціи: они сохранили нетронутыми всѣ основные принципы системы мѣстнаго управленія и лишь законъ о земской полиціи (№ 10305) ввелъ одно важное измѣненіе, создавъ въ уѣздахъ, назначаемыхъ отъ правительства становыхъ приставовъ, но поставленныхъ въ зависимость отъ выборнаго земскаго суда. Такимъ образомъ, по Своду Законовъ 1857 года мы имѣли слѣдующую схему мѣстныхъ установленій: вопервыхъ, чисто правительственные органы для завѣдыванія общими учрежденіями губерніи, каковыми являются губернаторы, губернскія правленія и губернскіе прокуроры; вовторыхъ, органы для завѣдыванія спеціальными цѣлями управленія—палаты казенныя, палаты государственныхъ имуществъ и удѣльныя конторы; въ третьихъ административныя и судебныя установленія, основанныя на принципѣ коллегіально-сословномъ; административными установленіями, построенными на этомъ принципѣ, являются учрежденія, заботящіяся, какъ о благосостояніи, такъ и о безопасности. Къ первому роду учрежденій относились комитеты и особыя присутствія о земскихъ повинностяхъ, строительныя и дорожныя комиссіи, комиссіи народнаго продовольствія, комитеты об-

щественнаго здравія и приказы общественнаго призрѣнія. Ко второму роду—управы благочинія и земскіе суды. Вся эта система, регламентируемая и поддерживаемая сильно сводомъ законовъ, который мельчайшими предписаніями отнималъ всякую самостоятельность у администраціи, приводила къ тому, что мѣстная жизнь шла не по закону, а сама по себѣ. Громадная масса населенія, благодаря крѣпостному праву, была заслонена отъ правительственныхъ властей; крестьяне помѣщичьи, крестьяне государственные, крестьяне удѣльные, горнозаводскіе, а также принадлежащіе другимъ правительственнымъ установленіямъ вѣдались на вотчинномъ правѣ или помѣщиками или своими начальствами, слѣдовательно, полноправными обывателями являлось полуобразованное дворянство, и совсѣмъ необразованныя городскія сословія: купцы, мѣщане и ремесленники; наше дворянство, подобно французскому, рѣзко дѣлилось на тѣхъ, кто считалъ возможнымъ служить въ провинціальныхъ должностяхъ, и—кто не считалъ возможнымъ, что совпадало съ раздѣленіемъ на дворянство знатное и незнатное. Въ исправники, засѣдатели, становые, уѣздные судьи и т. п. шло худородное, мелкое дворянство и самый выборъ на практикѣ сводился къ раздачѣ этихъ должностей знатными лицами, пріѣзжавшими на собранія для устройства своихъ мелкихъ приспѣшниковъ. Со стороны городскихъ сословій единственными лицами, съ которыми приходилось считаться, были только богатые купцы, державшіе на откупу отчасти самую мѣстную администрацію. Слѣдовательно, только незначительные элементы со стороны дворянъ и горожанъ были такого рода, что имъ приходилось угождать, все остальное оставлялось въ полное распоряженіе администраціи, какъ не имѣющее ни средствъ, ни силы ни духу къ сопротивленію. Печальный видъ представляли изъ себя задуманныя на такихъ широкихъ началахъ дворянскія собранія и городскія думы Екатерины II; особенно печальная судьба постигла городскія учрежденія. Представительство всего городскаго общества, какимъ являлась общая дума, по ревизіи, произведенной самимъ правительствомъ въ 40-хъ годахъ, оказалось нигдѣ не существующимъ; шестигласная дума избиралась не шестью сословіями, а лишь купцами и мѣщанами. Отношеніе думы къ правительству было таково, что минскій губернаторъ князь Голицынъ въ 1858 году характеризовалъ эти отношенія, какъ полное

забвеніе думою своей обязанности—заботиться о пользахъ и нуждахъ города, а не быть слугою администраціи.

Понятно, что освобожденіе крестьянъ тряхнуло всю эту крѣпостническую систему: уже въ средѣ нѣкоторыхъ редакціонныхъ комиссій возбужденъ былъ вопросъ о реформѣ мѣстныхъ учрежденій, въ основу коихъ должны были лечь иные, некрѣпостническіе принципы *). Эта настоятельная необходимость реформы всего мѣстнаго строя обсуждалась и въ совѣтѣ министровъ и получила свое внѣшнее выраженіе въ Высочайшемъ повелѣніи 25 марта 1859 года, съ котораго и начинается постепенная исторія развитія мысли объ управленіи и самоуправленіи уже въ новую эпоху русской жизни, когда провозглашены были начала свободы человѣческой личности и законности всего государственнаго управленія.

Высочайшее повелѣніе 25 марта 1859 года предписывало при устройствѣ исполнительной и слѣдственной части войти въ разсмотрѣніе хозяйственнаго распорядительнаго управленія въ уѣздѣ, раздѣленнаго между нѣсколькими комитетами и частью входившаго въ число обязанностей полицейскаго управленія; при чемъ предлагалось обсудить необходимость предоставленія хозяйственному управленію въ уѣздѣ большаго единства, большей самостоятельности и большаго довѣрія, а также опредѣлить степень участія въ немъ каждаго сословія. 29 марта того же года послѣдовало утвержденіе особой комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Н. А. Милютина. Въ октябрѣ мѣсяцѣ было Высочайше повелѣно составить на преподанныхъ основаніяхъ проекты образованія губернскихъ хозяйственныхъ учрежденій. Въ ряду съ этой комиссіей въ Министерствѣ Финансовъ засѣдала особая податная комиссія, учрежденная для составленія правилъ объ измѣненіи системы взиманія податей и отправленія повинностей **). Въ этомъ Вы-

*) Таковъ былъ, напр., проектъ Тверской комиссіи, а также адресъ нѣсколькихъ депутатовъ; см. *Семеновъ*, «Исторія освобожденія крестьянъ», Т. II. стр. 935—937. Оцѣнку всего этого см. *Джаншеевъ*, «Изъ эпохи великихъ реформъ», стр. 60 и 6 — 8.

**) Эта комиссія должна была составить проектъ земскихъ повинностей; но работы этой комиссіи подвигались очень медленно: несмотря на то, что Государь Императоръ на вѣдомости, представленной Его Величеству о дѣлахъ, оставшихся по Государственному Совѣту неоконченными къ 1-му ноября 63 года, противъ дѣла о

сочайшемъ повелѣніи мы видимъ остатокъ стараго принципа сословности въ управленіи, и затѣмъ есть нѣчто новое, сущность чего заключается въ словахъ *единство, самостоятельность и довѣріе.* Эти принципы отразились какъ на компетенціи, такъ и на организаціи и на контролѣ мѣстныхъ учрежденій. Прежде всего на первый планъ выплылъ вопросъ о необходимости создать земскіе органы на только что указанныхъ принципахъ. Земскіе органы не должны быть уже раздроблены подобно прежнимъ смѣшаннымъ комитетамъ и комиссіямъ; всѣ предметы вѣдомства, ввѣренные различнымъ хозяйственнымъ распорядительнымъ органамъ, желали соединить въ одномъ учрежденіи, и этому учрежденію желали оказать большое довѣріе и дать ему большую самостоятельность. Образованная въ мартѣ 1859 года комиссія представила въ Государственный Совѣтъ проектъ временныхъ правилъ объ уѣздныхъ присутствіяхъ по земскимъ хозяйственнымъ дѣламъ. Но по Высочайшему повелѣнію 9 іюня 1860 года проектъ этотъ былъ возвращенъ изъ Государственнаго Совѣта Министерству Внутреннихъ дѣлъ для представленія онаго вмѣстѣ съ проектомъ губернскихъ учрежденій. Въ апрѣлѣ 1861 года во главѣ Министерства Внутреннихъ дѣлъ сталъ статсъ-секретарь Валуевъ, и работы мѣстныхъ преобразованій нѣсколько замедлились, такъ что послѣдовалъ Высочайшій запросъ о положеніи работъ по составленію проекта о земскихъ учрежденіяхъ. Въ отвѣтъ на этотъ запросъ статсъ-секретарь Валуевъ повергнулъ на Монаршее воззрѣніе Всеподданнѣйшій докладъ 22 ноября 1862 года, который и былъ разсмотрѣнъ въ Совѣтѣ Министровъ 8 марта того же года. Въ докладѣ этомъ статсъ-секретарь Валуевъ заявлялъ, что „централизація управленія возможна на практикѣ не иначе, какъ *съ передачею нѣкоторыхъ дѣлъ изъ непосредственнаго вѣдѣнія коронныхъ инстанцій въ вѣдѣніе инстанцій общественныхъ или сословныхъ*“; но что при разрѣшеніи этой задачи необходимо соблюденіе извѣстныхъ условій: высшій правительственный надзоръ долженъ быть сохраняемъ и ограждаемъ по мѣрѣ предстоящей въ немъ надоб-

---

земскихъ повинностяхъ изволилъ собственноручно начертать: «требую, чтобъ дѣло это было окончено до 1-го января», Государственный Совѣтъ ограничился тѣмъ, что утвердилъ временныя правила для земскихъ учрежденій по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ (1864 мая, № 25, 40934).

ности; неумѣстныя притязанія стѣснить права и вліяніе правительства должны быть устранены; наконецъ, доля участія въ административныхъ дѣлахъ, которая, безъ нарушенія общей государственной пользы, могла бы быть предоставлена тому или другому сословію, или же той либо другой инстанціи, въ составъ которой могли бы быть допущены члены отъ разныхъ сословій,—должна быть тщательно взвѣшена, точно опредѣлена и соображена съ общими условіями и потребностями государственнаго управленія. Изъ этихъ словъ явствуетъ, что идея сословныхъ учрежденій не оставалась безъ вліянія и по освобожденіи крестьянъ. Пройдя всѣ инстанціи, проектъ Министерства Вн. д. получилъ совершенное иной видъ; перемѣна особенно отразилась въ статьяхъ, опредѣляющихъ составъ уѣздныхъ земскихъ собраній, а именно: уѣздное земское собраніе было составлено изъ гласныхъ, избираемыхъ землевладѣльцами, городскими и крестьянскими обществами; на мѣсто сословности выступаетъ различіе интересовъ владѣнія: индивидуальные собственники, торговопромышленное сословіе и общинные землевладѣльцы—вотъ категоріи людей, соціальные интересы которыхъ, какъ совершенно вѣрно полагала комиссія, представляютъ дѣйствительное различіе. Правда, принципъ представительства интересовъ былъ не вполнѣ выдержанъ: на съѣздѣ землевладѣльцевъ предсѣдательствовалъ уѣздный предводитель дворянства, точно это былъ какъ бы дворянскій съѣздъ; во 2-хъ, въ томъ съѣздѣ участвовали владѣльцы фабрикъ, интересы которыхъ тяготѣютъ не къ интересамъ землевладѣнія, а къ интересамъ движимаго капитала. Такая невыдержанность принципа отразилась вредно на практикѣ, что было сознано только при реформѣ мѣстныхъ учрежденій въ наше время. Точно также и городской съѣздъ не представляетъ изъ себя собранія людей соединенныхъ одними соціальными интересами. Тѣмъ не менѣе намъ важно указать, что идея сословной организаціи мѣстныхъ учрежденій уступаетъ мѣсто идеѣ представительства соціальныхъ интересовъ. Противъ сословности ратовали главно-управляющій II отдѣленіемъ баронъ Корфъ, военный министръ Милютинъ, бывшій государственный секретарь Бахтинъ и, наконецъ, тоже заявлялъ спрошенный въ качествѣ эксперта с.-петербургскій губернскій предводитель дворянства. Вообще въ исторіи развитія админи-

стративныхъ идей почтенное мѣсто должно быть отведено 2-му отдѣленію собственной Его Величества канцеляріи, которое и въ этомъ случаѣ показало всю силу своего вліянія. Отзывъ бывшаго главноуправляющаго барона Корфа по всѣмъ представленнымъ на его заключеніе вопросамъ представляетъ тщательнѣйшую разборку мнѣнія и выставляетъ положенія, значительно опережающія не только то время, но и послѣдующія всѣ измѣненія. Такъ, напр., барону Корфу принадлежитъ идея пониженія избирательчаго ценза по способности, а также предложеніе системы пропорціональныхъ выборовъ, о чемъ въ данное время ведется сильная агитація въ Западной Европѣ. Также весьма любопытны доводы барона Корфа, приведенные имъ противъ избранія губернскихъ гласныхъ въ губернскія собранія. Чисто на земскую почву сталъ с.-петербургскій губернскій предводитель дворянства, доказывая, что нельзя придавать новымъ земскимъ учрежденіямъ сословный характеръ. Такимъ образомъ это было подкрѣпленіемъ мнѣнія барона Корфа, доказывавшаго, что во всѣхъ новѣйшихъ установленіяхъ сословное начало устраняется. Ту же самую мысль высказываетъ Бахтинъ, указывавшій совершенно основательно, что раздѣленіе земства на сословія должно вести къ подачѣ голосовъ по сословіямъ. Особенно цѣнными въ этомъ отношеніи представляются доводы военнаго министра Д. А. Милютина. Милютинъ возставалъ противъ сословнаго начала по весьма важному соображенію: „Исторія Россіи“, говорилъ онъ: „вовсе не объясняетъ и не оправдываетъ существованія у насъ отдѣльныхъ замкнутыхъ сословій, пользующихся каждое особыми привиллегіями. Такія сословія существовали на Западѣ; у насъ ихъ никогда не было и нѣтъ. Дворяне имѣли прежде значеніе, какъ служилые люди, они несли службу государственную и пользовались за это особыми преимуществами; новѣйшее законодательство образовало изъ лицъ, пріобрѣвшихъ дворянство, особую корпорацію и дало имъ право по выборамъ; но сословіе это было всегда доступно для лицъ другихъ сословій,—государственная служба давала возможность каждому сдѣлаться дворяниномъ; еслибъ дворянство сохранило и въ наше время свое прежнее значеніе сословія служилаго, то, конечно, и отношенія его къ государству были бы не тѣ, какими представляются нынѣ, когда большинство дворянъ не

несутъ никакой службы и не имѣютъ даже обезпеченнаго состоянія. Посему едвали полезно для государства, при совершающихся преобразованіяхъ, вводить такія постановленія, которыя поддерживали бы отдѣленіе дворянства отъ другихъ сословій и давали бы ему новыя сословныя привиллегіи, какъ это предположено въ проектѣ о земскихъ учрежденіяхъ. Если поводомъ къ дарованію дворянству особыхъ привиллегій выставляется значеніе его, какъ сословія служилаго, то ближе къ цѣли было-бы образовать особое сословіе изъ чиновниковъ, въ числѣ коихъ значительная часть не изъ дворянъ".

Положеніе 1864 г., въ томъ видѣ, какъ оно вышло изъ государственнаго совѣта, установило два главнѣйшихъ принципа новаго земскаго самоуправленія: во первыхъ, принципъ всесословности и, во вторыхъ, принципъ хозяйственнаго значенія мѣстнаго самоуправленія. Первый принципъ вполнѣ соотвѣтствовалъ тому состоянію общественныхъ классовъ, которое мы находимъ въ Россіи послѣ 1861 года. Ни дворянство, ни городскія сословія не въ силахъ были представить изъ себя что либо солидарное въ своихъ соціальныхъ интересахъ. Большую честь дѣятелямъ 1864 года дѣлаетъ то, что они ранѣе западно-европейскихъ законодательствъ напали на мысль о необходимости соціальнаго представительства принципъ соціальнаго представительства не нарушается тѣмъ, что третій съѣздъ, посылающій гласныхъ въ уѣздное земское собраніе, есть сословный крестьянскій съѣздъ. Составители Положенія 1864 года выдѣляли крестьянское сословіе въ особый съѣздъ, потому что оно представляло интересы общиннаго землевладѣнія. Тѣ же представители крестьянскаго сословія, которые владѣли землею на частномъ правѣ, или производили торгъ или промыселъ въ городѣ, входили въ составъ землевладѣльческихъ или городскихъ съѣздовъ; слѣдовательно, совершенно логично было проведено то начало, что каждый родъ интересовъ—интересъ личнаго землевладѣнія, интересъ торговли и промышленности и интересъ общиннаго землевладѣнія—требуетъ себѣ особаго представительства, и что эти интересы связываютъ людей гораздо тѣснѣе, чѣмъ принадлежность къ какому либо сословію въ государствѣ. Что касается второго начала, легшаго въ основаніе Положенія 1864 года, о здѣсь мы встрѣчаемся съ необычайной странностью, къ со-

жалѣнію, нерѣдкою въ исторіи нашихъ законодательныхъ работъ. Подобно судебнымъ уставамъ и положеніе о земскихъ учрежденіяхъ должно было проходить черезъ высшія инстанціи уже тогда, когда пылъ къ либеральнымъ реформамъ нѣсколько остылъ. Недалеко было то время, когда реакція снова вступила во всѣ свои права и новыя реформы, благодаря которымъ Россія сдѣлалась неузнаваемой въ послѣдніе 30 лѣтъ, стали считаться нѣкоторыми органами нашей печати какими то легкомысленными уступками со стороны власти либеральнымъ теченіямъ нашей жизни. Благодаря этой атмосферѣ и судебные уставы и земскія учрежденія должны были получить какую то совершенно неподобающую имъ окраску. Составители судебныхъ уставовъ, чтобы упрочить значеніе ихъ въ русской жизни, должны были идти на такіе компромиссы, какъ говорить совершенно невозможную вещь: а именно отрицать политическій характеръ суда присяжныхъ. То, что составляло впослѣдствіе основаніе для нападокъ на положеніе о земскихъ учрежденіяхъ было сдѣлано, какъ необходимая уступка реакціоннымъ теченіямъ, дабы земскія учрежденія могли скорѣе и легче получить законодательное утвержденіе. Земскія учрежденія создавались какъ бы исключительно для завѣдыванія мѣстными хозяйственными интересами, поэтому имъ ввѣрялось только то, что и до нихъ вѣдалось указанными выше земско-бюрократическими учрежденіями, каковы были приказы общественнаго призрѣнія, дорожныя комиссіи и т. п. присутствія и комитеты. Дѣла чисто правительственныя (какъ напр. дѣла полиціи безопасности) не считалось возможнымъ довѣрить новымъ учрежденіямъ; вообще эти учрежденія и получили такой странный характеръ положенія акціонерныхъ компаній и вообще частныхъ учрежденій. Прошли года, и эта самая уступка реакціи въ рукахъ реакціонной прессы сдѣлалась обвиненіемъ противъ земскихъ учрежденій: эта пресса, увидавъ такое обособленіе земскихъ учрежденій отъ правительства подняла вопль о розни между правительствомъ и земствомъ и требовала прямого подчиненія земскихъ учрежденій правительству. Такимъ образомъ, можно съ увѣренностью сказать, что идея земскихъ учрежденій, какъ учрежденій общественныхъ, противополагаемыхъ правительственнымъ, можетъ считаться господствующей въ правительственныхъ сферахъ вплоть до 80-хъ годовъ.

Почти одновременно съ разработкой Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, 20 марта 1862 года послѣдовало Высочайшее повелѣніе министру внутреннихъ дѣлъ безотлагательно приступить къ реформѣ городскихъ учрежденій въ Россіи. Эта реформа была задумана министерствомъ сначала въ духѣ тѣхъ же сословныхъ началъ, въ смыслѣ которыхъ были проведены Положенія 1846-го и 1862-го годовъ въ Петербургѣ и Положенія 1863—4 г. въ Москвѣ и Одессѣ. Обращаясь къ городамъ, правительство стало снова думать только о томъ, какой группировкой избирателей можно оживить новое городское управленіе. Благодаря Второму Отдѣленію Собственной Его Величества Канцеляріи, которому были сообщены на заключенье проекты министерства внутреннихъ дѣлъ, произошелъ существенный поворотъ во взглядахъ правительства на существо городского самоуправленія. До заключенія II отдѣленія все спасеніе видѣли въ устройствѣ избирательныхъ собраній, послѣ же этого заключенія совершенно правильно стали обращать вниманіе на вопросъ объ отношеніи органовъ самоуправленія къ правительственной власти. Благодаря Второму Отдѣленію городское самоуправленіе получило гораздо болѣе правительственный характеръ, чѣмъ земскія учрежденія; ему было придано значеніе по нѣкоторымъ вопросамъ дѣйствительной власти въ городѣ, чего не имѣли земскія учрежденія. Однако, общее значеніе городского самоуправленія очерчивалось вполнѣ согласно съ только что указанной нами выше идеей: земства и города одинаково разсматривались, какъ учрежденія общественныя; наше законодательство совершенно избѣгаетъ термина „самоуправленіе“ и замѣняетъ его терминомъ „общественныя учрежденія“. Окончательное выраженіе этого взгляда мы имѣемъ въ изданіи 1876 года II тома Свода Законовъ, гдѣ учрежденія земскія, городскія и крестьянскія были соединены вмѣстѣ подъ одной рубрикой: учрежденія общественныя. Чтоже вытекало изъ такого пониманія органовъ самоуправленія? Подобно двумъ главнымъ теченіямъ современной германской литературы по вопросу о самоуправленіи, (указаннымъвыше государственнымъ и общественнымъ теоріямъ самоуправленія) и въ нашей жизни мы можемъ замѣтить два главныхъ направленія во взглядахъ мѣстныхъ дѣятелей на вопросы самоуправленія. Ихъ можно также характеризовать, какъ теоріи обще-

ственнаго и государственнаго значенія самоуправленія. Первое направленіе особенно сильно было у писателей славянофильской школы и у нашихъ дѣятелей, примыкающихъ отчасти къ этой школѣ; оно же, какъ это ни странно, было усвоено и правительственной властью.

Такимъ образомъ, въ отрицаніи государственнаго значенія самоуправленія сходилось два совершенно противоположныхъ лагеря: лагерь убѣжденныхъ общественныхъ дѣятелей, которые отстаивали общественное значеніе самоуправленія, дабы окончательно избавить его отъ вмѣшательства государственной власти, и правительственныя сферы, которыя въ общественномъ значеніи самоуправленія видѣли, такъ сказать, возможность ставить самоуправленіе ниже правительственныхъ органовъ и, такимъ образомъ, при всякомъ удобномъ случаѣ умалять его дѣйствительное значеніе. Противоположный взглядъ, а именно теорія государственнаго значенія самоуправленія, явился исключительно благодаря научнымъ взглядамъ и научной литературѣ о самоуправленіи.

Разъ мы признаемъ, что земскія и городскія учрежденія суть учрежденія общественныя, то мы должны очевидно предоставить имъ какъ можно бо̀льшую свободу въ своихъ общественныхъ дѣлахъ и ограничить контроль государства исключительно лишь надзоромъ въ тѣхъ случаяхъ, когда правительственная власть замѣтитъ, что общественныя учрежденія посягаютъ на ея политическія права или нарушаютъ законъ; во всѣхъ остальныхъ случаяхъ эти учрежденія должны быть совершенно свободны. Но не смотря на всю простоту подобнаго теоретическаго положенія, мы не видимъ, чтобы наша законодательная практика его придерживалась. И земское положеніе и городовое положеніе на каждомъ шагу даютъ намъ доказательство, что правительство не считаетъ чуждымъ себѣ почти ни однаго чисто-общественнаго вопроса, входящаго въ компетенцію всѣхъ видовъ русскаго самоуправленія. Эта непослѣдовательность особенно ярко и, къ сожалѣнію, невыгодно для самоуправленія сказывалась какъ въ устройствѣ органовъ надзора, такъ и въ особенности въ опредѣленіи компетенціи самоуправленія и степени его власти. Можно съ увѣренностью сказать, что взглядъ на наше самоуправленіе, какъ на систему общественныхъ учрежденій, не принесъ нашему самоуправленію ни единой изъ тѣхъ

выгодъ, которыя должны были быть сопряжены съ такимъ взглядомъ, но за то принесъ всѣ невыгоды, вытекавшія изъ непризнанія за общественными учрежденіями того значенія, которое имѣли учрежденія правительственныя. Между тѣмъ логически и практически являлось необходимымъ нѣсколько дополнить и земское и городское самоуправленіе. Города въ 1870 году получили право издавать обязательныя постановленія. Необходимость заставила вскорѣ дать это право и земскимъ учрежденіямъ; но наши 70 года были уже такимъ временемъ, когда земскія, городскія и судебныя учрежденія подвергались весьма серьезнымъ нападкамъ, и потому практическая необходимость надѣленія новыхъ учрежденій правомъ изданія обязательныхъ постановленій проходила очень туго. Лишь въ 1873 году земскимъ учрежденіямъ предоставлено право издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ и о тушеніи ихъ для мѣстныхъ жителей; затѣмъ, страхъ чумы и тому подобныхъ дѣйствительно разорительныхъ бѣдствій вынуждаютъ правительство въ 1879 году дать земскимъ учрежденіямъ еще болѣе широкое право не только издавать постановленія, но и самимъ надзирать за ихъ исполненіемъ посредствомъ особыхъ попечителей*). Такимъ образомъ, земство должно было путемъ долгаго и тяжелаго труда добывать себѣ самое элементарное расширеніе своихъ правъ. Къ этому надо добавить, что компетенція земствъ и городовъ по всѣмъ важнымъ вопросамъ народной жизни,— каковы вопросы продовольствія, народнаго здравія, народнаго образованія и экономическаго улучшенія народной жизни,—была опредѣлена столь невыгодно для самоуправленія, что крайне трудно себѣ представить, какимъ образомъ земство и города могли вообще что нибудь сдѣлать по этимъ вопросамъ; неопредѣленность положенія земства и городовъ и въ этомъ случаѣ происходила отъ того неопредѣленнаго взгляда на существо самоуправленія, который былъ усвоенъ законодательной властью. Земскія и городскія учрежденія суть учрежденія общественныя и притомъ мѣстныя, тогда какъ народное здравіе, образованіе, призрѣніе, продовольствіе—всѣ эти вопросы

---

*) Въ томъ же году дано земскимъ учрежденіямъ важное право составлять правила о постройкахъ въ селеньяхъ.

не всегда являются только мѣстными и не суть лишь дѣла общественныя, т. е. такія, которыя совершенно не интересуютъ государство, но *общественныя* учрежденія по взгляду правительства не могли получить всецѣло въ свое завѣдываніе всѣ эти важныя отрасли народной жизни. Продовольственное дѣло юридически сосредоточивалось въ рукахъ губернаторовъ и централизировалось въ хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ; народное здравіе опять таки находилось подъ завѣдываніемъ губернатора и губернскаго правленія въ лицѣ подчиненнаго имъ губернскаго врачебнаго инспектора; народное образованіе закономъ 1872 года было поручено особымъ смѣшаннымъ присутствіямъ, губернскимъ и уѣзднымъ училищнымъ совѣтамъ, въ которыхъ земскимъ учрежденіямъ былъ предоставленъ лишь весьма небольшой голосъ посредствомъ лицъ, избираемыхъ земствомъ въ члены этихъ совѣтовъ. Такимъ образомъ, земство не являлось прямо распорядителемъ ни въ одной изъ вышеуказанныхъ отраслей народной жизни. Ему, въ силу статьи 2-й Положенія 1864 г., было предоставлено лишь содѣйствіе и участіе въ попеченіи по этимъ вопросамъ. Русское самоуправленіе вопреки всѣмъ стѣснительнымъ условіямъ сдѣлало то, на что въ сущности оно не имѣло права по буквѣ закона и что, наоборотъ, оно должно было сдѣлать, какъ учрежденіе, пользующееся правомъ обложенія мѣстныхъ жителей и потому обязанное за это обложеніе дать нѣкоторое улучшеніе въ условіяхъ жизни. Земство, по общему признанію, создало у насъ народную школу и народную медицину, кромѣ того оно мало по малу сосредоточило въ своемъ вѣдѣніи и завѣдываніе мѣстными дорогами и завѣдываніе общественнымъ призрѣніемъ. Тѣмъ не менѣе несомнѣнно можно было замѣтить рознь между органами правительства и органами самоуправленія, которая весьма вредно отражалась на ходѣ дѣлъ. Фактъ этой розни былъ констатированъ и со стороны защитниковъ и со стороны противниковъ самоуправленія. Защитники видѣли въ этомъ фактѣ парализованіе силъ самоуправленія, противники пользовались имъ, какъ доказательствомъ необходимости уничтоженія самоуправленія. Наряду съ этимъ шло усиленіе правительственнаго надзора за земскими учрежденіями, и былъ предпринятъ цѣлый рядъ попытокъ непосредственнаго правительственнаго воздѣйствія на ходъ земскихъ

дѣлъ. Такое положеніе дѣлаетъ весьма неудобною земскую службу и мы замѣчаемъ въ 1870-хъ годахъ во многихъ земствахъ весьма сильный упадокъ уровня земскихъ собраній: лучшія люди замѣняются худшими. Свидѣтель этого времени, профессоръ Градовскій, въ своихъ статьяхъ, напечатанныхъ въ 1876 году о системахъ мѣстнаго управленія въ западной Европѣ и Россіи, *) весьма горячо возстаетъ противъ этого нашествія на земское самоуправленіе негодныхъ элементовъ. Къ сожалѣнію, даже въ обществѣ эти неблаговидные поступки многихъ дѣятелей ставились въ вину земству. Если литература, особенно беллетристическая можетъ служить какимъ нибудь выраженіемъ взглядовъ общества на данное политическое отношеніе, то мы можемъ съ большею увѣренностью сказать, что общество въ 70-хъ годахъ явилось далеко не другомъ земскаго самоуправленія **). Нападки на земство и указанія, иногда очень вѣрныя, недостатковъ дѣятельности земскихъ учрежденій заставили и само правительство обратить вниманіе на положеніе органовъ самоуправленія. Еще ранѣе чѣмъ возникъ вопросъ о реформѣ земскихъ учрежденій, въ правительственныхъ сферахъ былъ поднятъ вопросъ о реорганизаціи учрежденій по надзору за крестьянами. Губернскія и уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія 1874 г. ***) не удовлетворяли своею дѣятельностью ни одну изъ сторонъ. Для правительства они были слишкомъ бездѣятельны, для устраненія же дѣйствительныхъ недостатковъ крестьянской общественной жизни они не имѣли для того никакихъ надлежащихъ средствъ. Дѣйствительнымъ и вліятельнымъ членомъ присутствія, имѣющимъ возможность провести всѣ свои желанія въ жизнь, былъ одинъ уѣздный исправникъ. Непремѣнные члены уѣздныхъ присутствій, по одному на уѣздъ,

---

*) См. Сборникъ Государственныхъ знаній № 5 и 6.

**) За этотъ періодъ нельзя привести хоть какого нибудь крупнаго беллетристическаго произведенія или драматическаго, которое было посвящено указанію на пользу земскаго самоуправленія, тогда какъ въ цѣломъ рядѣ романовъ и драматическихъ произведеній мы видимъ, что, выставляя злоупотребленія различныхъ земскихъ дѣятелей, авторы не стремились отдѣлять вопросы земскаго самоуправленія отъ личнаго злоупотребленія тѣхъ элементовъ, которые могли утвердиться тамъ лишь благодаря тому, что часто поневолѣ изъ земства уходили наиболѣе вліятельныя и симпатичныя силы общества; см. также *Мордовцевъ*: «Десятилѣтіе русскаго земства», стр. 1.

***) 1874 іюнь 27 п. с. з. № 53678.

хотя и были облечены нѣкоторыми весьма важными правами по надзору за самоуправленіемъ, но ввиду обширности ихъ участковъ не въ состояніи были сдѣлаться органомъ дѣйствительнаго надзора и очевидно должны были уступать исправнику, потому что непремѣнный членъ дѣйствовалъ одинъ, а закаждымъ исправникомъ стояла цѣлая фаланга подчиненныхъ ему полицейскихъ чиновъ. Кромѣ несовершенства внутренней организаціи крестьянскихъ присутствій была еще одна весьма несовершенная черта въ устройствѣ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ, это то, что они, эти учрежденія, стояли совершенно внѣ земскихъ учрежденій, между тѣмъ какъ по самой природѣ отношеній всѣ органы мѣстнаго самоуправленія должны находиться между собою въ тѣсной связи. Графъ Лорисъ-Меликовъ, сдѣлавшись министромъ внутреннихъ дѣлъ, основательно обратилъ прежде всего вниманіе на переустройство мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій. Литература и практика достаточно сдѣлали въ томъ отношеніи, что интересъ къ крестьянамъ и къ крестьянскому самоуправленію достаточно окрѣпъ какъ въ правительственныхъ, такъ и въ общественныхъ сферахъ; новый министръ циркулярно обратился ко всѣмъ земствамъ затѣмъ, чтобы они высказали свои соображенія по поводу переустройства мѣстныхъ учрежденій. Въ этомъ циркулярѣ важно не его содержаніе, сколько самый фактъ обращенія къ земствамъ. Вопервыхъ, этимъ фактомъ поднималось значеніе земскаго самоуправленія, а вовторыхъ, въ данномъ спеціальномъ вопросѣ это обращеніе имѣло еще тѣмъ большее значеніе, что земству предоставлялось высказаться по тому вопросу, который обыкновенно систематически отдѣлялся отъ земскаго самоуправленія. Земство, какъ извѣстно, съ горячностью откликнулось на призывъ и результаты совѣщаній земскихъ собраній по этому вопросу превзошли узкія рамки отвѣта на предложенный вопросъ о реорганизаціи крестьянскихъ присутствій. Въ циркулярѣ земству предлагалось высказать общія соображенія объ устройствѣ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ и многія земства оказались на высотѣ своего призванія: они предложили цѣлый планъ для устройства мѣстныхъ учрежденій, гдѣ какъ правительственныя, такъ земскія, городскія и крестьянскія учрежденія—всѣ представлялись тѣсно связанными какъ органы одной и той-же государственной власти, несущей всѣ заботы о благѣ населенія. Работы земствъ были представлены министру,

но увольненіе графа Лорисъ-Меликова, послѣдовавшее въ маѣ 1881 года, задержало на время разработку вопроса о мѣстномъ переустройствѣ *). Кромѣ обращенія къ земствамъ иниціативѣ графа Лорисъ-Меликова принадлежитъ посылка въ разныя губерніи Россіи четырехъ ревизующихъ сенаторовъ для того, чтобы они на мѣстѣ убѣдились какъ въ несовершенствѣ дѣйствій правительственной системы, такъ и въ тѣхъ мѣропріятіяхъ, которыя должны были быть предприняты для наилучшаго устройства мѣстнаго управленія. Сенаторамъ приходилось кончать свою ревизію тогда, когда уже сошелъ со сцены человѣкъ, бывшій душею этого дѣла. Его преемникъ, графъ Игнатьевъ, не оставилъ мысли объ устройствѣ мѣстнаго управленія и совершенно вѣрно понялъ необходимость переустройства всей системы сообразно тѣмъ новымъ политическимъ и общественнымъ измѣненіямъ, которымъ подвергалась Россія въ послѣднія тридцать лѣтъ. По всеподданнѣйшему докладу графа Игнатьева въ январѣ 1882 года образуется комиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія и предсѣдателемъ ея дѣлается ближайшій сотрудникъ гр. Лорисъ-Меликова, статсъ-секретарь М. С. Кахановъ. Комиссія составила обширный планъ работъ и дѣятельно принялась за свои занятія, но въ 1884 году графъ Толстой, преемникъ графа Игнатьева, исходатайствовалъ Высочайшее повелѣніе о закрытіи комиссіи и о передачѣ всѣхъ ея трудовъ въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ. Для исторіи правительственныхъ идей о мѣстномъ самоуправленіи изъ внутренней работы комиссіи важно указать то, что среди нея образовалось два различныхъ мнѣнія. Большинство комиссіи въ своихъ предначертаніяхъ коренныхъ и общихъ преобразованій мѣстнаго управленія исходило изъ двухъ основныхъ положеній, которыя можно вывести изъ чтенія проекта предположеній этого большинства. Эти основныя положенія суть: требованіе бо́льшаго единства въ мѣстномъ управленіи и требованіе наиболѣе широкой постановки самоуправленія въ мѣстной жизни. Первое положеніе вело къ тому, что между нисшими единицами, крестьянскими волостями, и земствомъ стояла выборная власть,

*) Проекты земствъ можно видѣть въ прекрасномъ систематическомъ изложеніи въ книгѣ В. Ю. Скалона: «Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія».

волостель, который являлся надзирающимъ органомъ за крестьянскимъ самоуправленіемъ и въ тоже время исполнительнымъ органомъ земскихъ учрежденій: затѣмъ, всѣ различные присутствія и комитеты объединялись въ одно уѣздное присутствіе въ уѣздѣ и въ губернское присутствіе въ губерніи; въ этомъ можно видѣть главнѣйшія черты осуществленія единства управленія. Затѣмъ, развитіе идеи самоуправленія заключалось въ томъ, что мѣстныя земскія, городскія и крестьянскія учрежденія должны были получить болѣе широкую компетенцію и, кромѣ того, они получали возможность съѣздовъ представителей различныхъ земствъ и городовъ по тѣмъ вопросамъ, которые имѣли болѣе или менѣе общее значеніе для болѣе обширной территоріи. Таковы были основныя черты мнѣнія большинства Кахановской комиссіи. Меньшинство комиссіи высказалось противъ идеи кореннаго переустройства всей системы, доказывая, что эта идея—остатокъ увлеченія либеральными идеями прошлаго царствованія. Оно полагало необходимыми лишь нѣкоторыя частичныя измѣненія и въ этомъ отношеніи рекомендовало сдѣлать нѣсколько измѣненій въ устройствѣ надзора за крестьянами; а именно, оно полагало упразднить уѣздныя присутствія и возложить обязанности по надзору за крестьянами на мировыхъ судей. Проекты Кахановской комиссіи, поступивъ въ министерство внутреннихъ дѣлъ, совершенно погибли. Въ 1886 году въ Государственный Совѣтъ представленъ былъ проектъ о земскихъ участковыхъ начальникахъ, при чемъ въ представленіи министра проводилась мысль о вредѣ общаго переустройства мѣстнаго управленія и, наоборотъ, о пользѣ частичныхъ измѣненій въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Въ виду такого сознанія, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ начинало съ реформы крестьянскихъ учрежденій и проектировало учрежденіе особыхъ должностей, земскихъ начальниковъ, для устраненія замѣченной практикой недостатковъ и несовершенствъ, которыми изобилуетъ крестьянская среда. Недостатки и несовершенства эти являются по мнѣнію министерства Внутреннихъ Дѣлъ устранимыми при учрежденіи сильной и близкой къ населенію власти, которая является зависимою отъ правительства и въ то же время замѣщалась бы лицами дворянскаго сословія. Такимъ образомъ, въ этой частичной реформѣ заключались двѣ

весьма важныя идеи, имѣющія серьезное вліяніе на весь дальнѣйшій ходъ и развитіе нашего самоуправленія. Эти идеи были: 1) идея о необходимости вернуться къ опекѣ надъ самоуправленіемъ и 2) идея о предоставленіи первенствующему сословію наибольшей власти въ мѣстномъ управленіи. Двѣ, въ сущности не совмѣстимыя между собою идеи, идея сословности и идея государственнаго вмѣшательства, могли бы быть совмѣщены только въ нашей русской жизни, гдѣ дворянское сословіе не имѣло ровно никакого значенія какъ сословіе, крѣпкое своими соціальными интересами. Мы не будемъ касаться здѣсь той стороны проекта земскихъ начальниковъ, которая имѣла значеніе нападокъ на судебные уставы (принципъ раздѣленія властей), въ частности на мировой судъ, часть функціи котораго ввѣрялась земскимъ начальникамъ. Для насъ важны лишь указанныя выше двѣ идеи, ибо эти идеи легли въ основаніе проекта о земскихъ учрежденіяхъ, внесеннаго еще покойнымъ графомъ Толстымъ, такъ и проекта городоваго положенія, внесеннаго статсъ-секретаремъ Дурново *). Какъ въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 года, такъ и въ проектѣ городоваго положенія отразилось то же стремленіе: съ одной стороны обезпечить и поднять дворянскіе интересы, а съ другой усилить правительственное вліяніе; при этомъ правительство исходило изъ совершенно вѣрно понятой мысли, что земскіе и городскіе органы самоуправленія вѣдаютъ государственныя дѣла и потому должны имѣть государственное значеніе. Въ этомъ отношеніи они сходились съ господствующимъ мнѣніемъ въ нашей литературѣ, которое однако, исходя изъ того же самаго наблюдаемаго факта розни, приходитъ къ совершенно инымъ выводамъ о постановкѣ вопроса объ организаціи и контролѣ самоуправленія: правительственныя сферы государственное значеніе самоуправленія понимали въ смыслѣ необходимости расширить опеку надъ нимъ, литература же видѣла осуществленіе государственнаго значенія самоуправленія въ смыслѣ расширенія власти и самостоятельности органовъ самоуправленія.

Самое названіе и идея самоуправленія установились въ русской литературѣ не далѣе, какъ въ 60-хъ годахъ. Къ этому времени можно отнести слѣдующія категоріи сочиненій: во 1-хъ, тѣ

*) Нынѣ Городовое Положеніе 11 іюня 1892 года.

сочиненія, которыя разсматривали вводившіяся у насъ реформы по самоуправленію—крестьянскую, городскую и земскую—и имѣли болѣе публицистическій, чѣмъ научный характеръ; во 2-хъ, сочиненія историческаго характера, въ которыхъ авторы желали искать идею самоуправленія въ нашей древней Россіи и въ 3-хъ, сочиненія чисто теоретическаго характера, разсматривавшія вопросъ самоуправленія, какъ одинъ изъ элементовъ государственнаго права. Любопытно сперва разсмотрѣть, насколько возможно говорить о самоуправленіи въ различные періоды нашей исторіи, ибо самый терминъ *„самоуправленіе“* представлялся далеко неяснымъ и подлежалъ часто смѣшенію его то съ *децентрализаціей*, то съ *выборнымъ началомъ*. Благодаря этому различные авторы могли находить полное самоуправленіе то въ эпоху княжескаго періода, то въ эпоху Іоанна Грознаго. Мы уже говорили ранѣе о необходимости строго различать понятіе децентрализаціи и самоуправленія; поэтому здѣсь намъ нужно указать только на то, какъ это смѣшеніе вредно отражалось на оцѣнкѣ историческихъ фактовъ. Изслѣдователи *), находя въ древней Руси того или иного періода административныя явленія съ оттѣнкомъ децентрализаціи, заключали, что это и есть то самоуправленіе, о которомъ говорятъ въ настоящее время. Къ сожалѣнію самоуправленіе всей древней Руси не можетъ быть сравниваемо съ тѣмъ, которое явилось въ Россіи въ 60-хъ годахъ. Весь процессъ развитія самоуправленія у насъ былъ почти тотъже, который мы видимъ на западѣ Европы. Первоначальная община стояла въ отношеніи къ князьямъ въ такомъ-же положеніи, въ какомъ мы видимъ общину первыхъ періодовъ исторіи въ отношеніи къ герцогамъ и королямъ Запада. Власть единоличная князя, герцога, короля была, такъ сказать, властью по исключенію: по общему правилу, дѣйствовала власть самой общины; это была чисто государственная власть при томъ первичномъ воззрѣніи на государство, которое характеризуетъ эту эпоху. Далѣе, развитіе общины и развитіе княжеской власти идутъ не вездѣ съ одинаковымъ успѣхомъ: весь вопросъ въ фактической силѣ, кото-

---

*) См. *Неволинъ*. Полн. собр. соч. Т. VI, стр. 130—132. *Градовскій*. Исторія мѣстнаго управленія Россіи. 1868. стр. 93 и слѣд. *Сергѣевичъ*. Лекціи и изслѣдованія 1886 г. стр. 397—400.

рою можетъ обладать община. Удастся князю побороть общину — и всякая ея автономія исчезаетъ; на князя, какъ на герцога и князя на западѣ Европы, переносятся всѣ права этой общины; удастся, наоборотъ, общинѣ окрѣпнуть и добиться чего-нибудь отъ князя, — тогда она обращается въ чисто политическую единицу, въ самостоятельную республику, каковыми были извѣстные Новгородъ и Псковъ въ древней Руси. Постепенный процессъ закрѣпощенія всѣхъ сословій на службу государства, который характеризуетъ намъ политику Москвы, привелъ къ тому, что общины все болѣе и болѣе теряли свою самостоятельность. Такимъ образомъ, въ теченіи долгаго періода исторіи мы видимъ, что самоуправленія въ истинномъ смыслѣ этого слова не было; было то, что мы видимъ на первыхъ шагахъ другихъ государствъ, а именно право свободной общины, какъ государства въ миніатюрѣ, которое борется съ личнымъ элементомъ въ видѣ князя или главы государства. Община можетъ сдѣлаться политически самостоятельнымъ цѣлымъ, но отнюдь не административно самостоятельнымъ цѣлымъ. Съ потерей политической автономіи падаетъ и административная. Эпоха Грознаго характеризуется, какъ эпоха возникновенія самоуправленія. Къ этому времени событія получили такой тяжелый и острый характеръ, что само государство должно было подумать о лучшемъ устроеніи своихъ административныхъ органовъ. Въ этомъ отношеніи вся система органовъ, которая создана была при Грозномъ, имѣетъ характеръ не дарованія правъ населенію, а характеръ возложенія на него новаго тягла, новой обязанности. Все самоуправленіе, которое мы видимъ при Грозномъ, имѣетъ значеніе поставки людей на службу государеву и эта черта едва-ли можетъ быть признана благопріятной для упроченія и развитія самоуправленія, которое мыслимо лишь тогда, когда на самоуправленіе смотрятъ, какъ на право участія народа въ мѣстной администраціи. Далѣе, историческія розысканія, мимоходомъ затрогивающія вопросъ о самоуправленіи, указывали еще на цѣлую группу учрежденій, такъ называемыхъ губныхъ учрежденій, въ которыхъ, по мнѣнію историковъ, съ большей послѣдовательностью, чѣмъ въ различныхъ учрежденіяхъ земскаго управленія проведено начало самоуправленія. Но здѣсь необходимо сдѣлать оговорку, что губныя учрежденія являются значительнымъ шагомъ къ децен-

трализаціи лишь съ нашей современной точки зрѣнія. Сущность губныхъ должностей состояла въ томъ, что государство отдавало въ самостоятельную расправу выборныхъ людей тяжкія уголовныя преступленія. Губныя учрежденія сами завѣдывали разбойными и татебными дѣлами, ловили преступниковъ, наказывали ихъ, исполняли всю процедуру, составляющую теперь исконную принадлежность короннаго суда. Въ самомъ дѣлѣ, дарованіе такихъ правъ обществу при современныхъ воззрѣніяхъ на задачи государства являлось бы весьма рѣзкимъ шагомъ въ смыслѣ децентрализаціи власти, но въ ту эпоху, когда эти дѣла появились въ Россіи, въ ту эпоху задачи государства, даже просуществовавшаго нѣсколько сотъ лѣтъ, были крайне незначительны. Заботы о благосостояніи рѣшительно были внѣ государственной компетенціи, оставалась только безопасность, которую достигали путемъ мало дисциплинированнаго войска и путемъ суда. Такимъ образомъ, судъ и финансы, эти два, впослѣдствіи неотъемлемыхъ предмета чисто правительственнаго управленія, въ первоначальную эпоху по необходимости передаются общинамъ, такъ что государство первичной эпохи, отдавая общинамъ судъ, нисколько не поступаетъ въ разрѣзъ общепринятымъ воззрѣніямъ, а наоборотъ значительно усиливаетъ свою центральную власть, ибо освобождаетъ себя отъ цѣлаго ряда мелочныхъ заботъ по водворенію правосудія. Вотъ почему губныя грамоты не могутъ считаться какихъ нибудь быстрымъ поворотомъ къ самоуправленію. Это чисто логическое, послѣдовательное дѣйствіе со стороны государственной власти, которая укрѣпила за собой еще болѣе все государственное управленіе тѣмъ, что передала всю администрацію тѣхъ небольшихъ государственныхъ задачъ, которыя тогда существовали,—самому населенію.

Изъ этого можно вывести, что доказательство у насъ возможности самоуправленія въ древнюю эпоху, какъ въ княжескій, такъ и въ московскій періоды, является болѣе чѣмъ проблематической задачей. У насъ была община, у насъ были интересы мѣстности, которые могли вырости до сознанія политическаго ихъ значенія, что и выразилось въ нѣкоторыхъ старыхъ республикахъ; затѣмъ, у насъ было сильное государство, которое само создало для своей собственной силы выборныя должности и возложило на нихъ многія тягости, которыя оно должно было бы отнести на свои государственные органы.

Резюмируя все нами сказанное, мы можемъ сказать, что во весь періодъ русской исторіи, по мѣрѣ того, какъ государство развивалось внѣ общины, оно все болѣе и болѣе давило эту общину, видя въ ней совершенно основательно врага политической самостоятельности государства. Покончивъ съ этой задачей и озабочиваясь о лучшемъ устройствѣ своихъ частей, государство московскаго періода само возложило новое тягло на населеніе, приказывая ему выбирать разныхъ должностныхъ лицъ и поставлять на службу государеву. Такимъ образомъ, все участіе народа въ мѣстной администраціи получило не свободный характеръ, а чисто тяглый характеръ, котòрый еще вовсе не создаетъ понятія самоуправленія.

Что касается императорскаго періода, то мы желали бы среди немногихъ сочиненій, посвященныхъ спеціально изслѣдованію мѣстныхъ учрежденій въ эпоху императорскаго періода остановиться нѣсколько на сочиненіи профессора Дитятина: „Устройство и Управленіе городовъ въ Россіи“ (томъ I и II), въ коемъ онъ желаетъ прослѣдить постепенную исторію городской общины съ самаго ея возникновенія вплоть до послѣдняго времени. Въ этомъ сочиненіи по интересующему насъ вопросу, а именно отношенію историковъ къ самоуправленію, важно остановиться на его взглядахъ, касающихся эпохи Петра и эпохи Екатерины. Петръ, въ своемъ послѣдовательномъ проведеніи завѣтовъ московскаго государства, а именно закрѣпощенія всѣхъ классовъ населенія на службу этому государству, все-же не остался чуждъ вліянія тѣхъ идей, которыя онъ заимствовалъ съ Запада и которыя носили иной отпечатокъ, чѣмъ то, что составляетъ содержаніе всей его политики. Эти идеи были идеи городской свободы, которыя, хотя и въ скромномъ видѣ, все-же не были еще окончательно уничтожены на континентѣ Европы.

Свобода городскихъ общинъ Запада отразилась на реформахъ Петра Великаго въ томъ, что города получили выборный магистратъ, который вѣдалъ всѣ дѣла городского общества, не исключая и полиціи. Но такое высокое положеніе городского самоуправленія расходилось на практикѣ съ двумя важными недостатками той эпохи. Во 1-хъ, мѣстность не представляла изъ себя ничего цѣлаго; каждое сословіе было раздѣлено отъ другого его тягломъ и

магистраты должны были дать самоуправленіе городамъ, составленнымъ исключительно изъ торгово-промышленныхъ классовъ, каковыхъ городовъ трудно было найти въ Петровской Руси. Во 2-хъ, самая система административныхъ отношеній была такова, что городовые магистраты не въ состояніи были хоть сколько нибудь чувствовать себя начальствомъ. Историки достаточно отмѣтили эту странную черту Петровскаго городского самоуправленія и достаточной иллюстраціей этихъ отношеній служитъ назначеніе для защиты главнаго магистрата полковника съ жалованьемъ, ибо, какъ говорилъ законодатель „магистратъ смѣлости къ защитѣ своей не имѣетъ". Въ виду этихъ причинъ: расчлененія мѣстнаго общества *) и низкаго уровня общественнаго образованія и достоинства, городскія учрежденія Петра, не смотря на благія идеи, въ нихъ заложенныя, не имѣли никакого значенія въ исторіи мѣстнаго управленія Россіи **).

Создательницею мѣстныхъ учрежденій должна быть признана императрица Екатерина. Вотъ почему историки права съ большей подробностью остановились на ея царствованіи. Въ сочиненіи Дитятина, городскому самоуправленію Екатерины посвящено весьма много страницъ, въ которыхъ авторъ разбираетъ жалованную грамоту городамъ 21 апрѣля 1785 г. Указывая на то высокое значеніе, которое придавала эта грамота городскому самоуправленію, Дитятинъ основательно показываетъ непригодность этихъ широкихъ замысловъ къ мѣстнымъ условіямъ русской жизни. Въ исторіи нашихъ административныхъ отношеній жалованная грамота получила довольно странное значеніе: въ нѣкоторыхъ городахъ она дѣйствуетъ до сихъ поръ и тѣмъ не менѣе никогда и нигдѣ она не дѣйствовала во

---

*) О вредѣ отсутствія мѣстныхъ союзовъ можно привести прекрасныя слова К. Д. Кавелина: «въ тѣсномъ кругу мѣстной общественности, въ этомъ микрокосмѣ государства, воспитывается любовь къ отечеству и общественный духъ, слагается общественное мнѣніе, вырабатываются характеры, пріобрѣтается благодатный навыкъ къ завѣдыванію общественными дѣлами и интересами».

**) Приводимъ слѣдующую оцѣнку петровскихъ реформъ у проф. *Романовича-Славатинскаго.* «Историческій очеркъ губернскаго правленія 1859 г.»: Неорганическимъ характеромъ петровыхъ реформъ опредѣляется ихъ историческая судьба. Втиснутыя мощною рукою въ своеобразную административную среду, иноземные формы не долго держались на практикѣ, онѣ стали разлагаться вслѣдъ за кончиною Петра. Параллельно съ тѣмъ перевѣсъ получили формы туземныя, и областное правленіе приближалось къ своему прежнему типу XVII вѣка (стр. 9).

всѣхъ своихъ частяхъ. Дитятинъ показываетъ вліяніе соціальныхъ отношеній тогдашняго города на неуспѣхъ этой жалованной грамоты. Подобно петровской эпохѣ и въ царствованіе Екатерины, классы, составляющіе мѣстное общество, не были достаточно сильны, чтобы каждый по себѣ, подобно классамъ западной Европы, могъ составить прочное цѣлое. Съ другой стороны, правительство старалось всячески провести между ними нѣкоторую рознь и, такимъ образомъ, мѣшало людямъ разныхъ классовъ. связанныхъ интересами мѣстной жизни, соединиться въ одно цѣлое. Такимъ образомъ, у насъ не было ни крѣпко организованныхъ сословій ни солидарныхъ всесословныхъ единицъ. Результатъ не замедлилъ обнаружиться,—какъ мы уже указывали выше, и городскія учрежденія Екатерины потерпѣли полное фіаско. Таковъ отзывъ одного изъ весьма обстоятельныхъ изслѣдователей нашего городского самоуправленія императорскаго періода. Къ такимъ-же безотраднымъ выводамъ приходитъ и профессоръ Градовскій въ своихъ сужденіяхъ о дворянскомъ самоуправленіи екатерининскихъ уѣзда и губерній. Какъ ни хорошо было задумано все это учрежденіе губерній, всетаки въ немъ не было самаго важнаго, въ немъ не было того, что дѣлаетъ мѣстное самоуправленіе, не было обезпеченія личности. Благодаря этому мы замѣчаемъ, что служба по выборамъ, эта почетная и важная служба превращается въ какое-то униженное состояніе и лишь немногія выборныя должности, а именно должность предводителей считаются принадлежностью высшаго дворянства; всѣ остальныя должности занимались, такъ сказать, поддонками дворянства: онѣ раздавались бѣднымъ дворянамъ путемъ выборовъ, на которыхъ дѣйствительными распорядителями были важные и богатые наши магнаты. Все это взятое вмѣстѣ приводило къ тому, что дворянское самоуправленіе, городское самоуправленіе и тѣ учрежденія, которыя были построены на смѣшеніи сословнаго начала съ началомъ короннымъ получали самый печальный, самый жалкій видъ. Не было самоуправленія, а получилась *служба по выборамъ*, т. е. тоже самое, что мы видѣли и въ московской Руси. Дворянскія и городскія общества поставляли чиновниковъ и, такимъ образомъ, лишь облегчали администрацію въ назначеніи непосредственно отъ себя разныхъ должностныхъ лицъ. Губернатора времени Императора Але-

ксандра II удивило, что городскія головы считаютъ своей прямой обязанностью угождать начальству, но мы можемъ сказать, что этотъ отзывъ минскаго губернатора, кн. Голицына, являлся диссонансомъ среди господствовавшихъ тогда у насъ взглядовъ на отношенія администраціи и выборныхъ должностей.

Нѣкоторую оцѣнку прошлаго нашего мѣстнаго управленія можно найти въ сочиненіи проф. Градовскаго: „Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи“ (Т. I. Введеніе. Уѣздъ Московскаго Государства) и въ сочиненіи Лохвицкаго: „Губернія“. Оба названныя сочиненія могутъ быть соединены вмѣстѣ, такъ какъ онѣ привѣтствовали зарождающееся у насъ самоуправленіе, весьма горячо указывая на ту пользу, которая явится для Россіи отъ оживленія общества дарованіемъ ему права самому заботиться о своихъ мѣстныхъ интересахъ; при этомъ мы можемъ сказать, что скоро пришлось самому обществу разочароваться въ той постановкѣ вопроса самоуправленія, которая была дана земскимъ учрежденіямъ, и проф. Градовскій въ позднѣйшихъ своихъ сочиненіяхъ менѣе радужно смотрѣлъ на наше самоуправленіе. Но характеризуя его отношеніе въ первый періодъ, мы можемъ отнести это къ неустойчивости еще въ нашей литературѣ воззрѣній на самоуправленіе, къ указанію на то, что тѣ скромныя, хозяйственныя нужды, о которыхъ позволено было заботиться мѣстному обществу, были большимъ шагомъ впередъ по пути освобожденія этого общества отъ сѣтей административной опеки. Если теперь мы попробуемъ свести все нами сказанное, то мы можемъ получить слѣдующую оцѣнку различныхъ періодовъ нашей исторіи по отношенію къ вопросу самоуправленія. Что касается княжеской Руси, то никакъ нельзя впасть въ ошибку,—считать въ этой Руси свободу общины какимъ то достояніемъ исключительно славянскаго племени и не видѣть въ ней, въ этой свободѣ ничего иного, какъ идею первоначальнаго государства, которое представлялось въ видѣ союза равноправныхъ лицъ и которое повсемѣстно въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи уступило личному началу князя или герцога. Въ этой борьбѣ союзнаго принципа и принципа личнаго господства мы не видимъ ничего отличнаго отъ западно-европейской исторіи. По вопросу, насъ интересующему, эта эпоха представляется любопытной какъ показатель выроботки новаго типа государства, благодаря борьбѣ этихъ двухъ началъ: общины и вла-

сти, земли и государя. Далѣе, московскій періодъ представляется для насъ любопытнымъ только въ эпоху возникновенія земскаго и губнаго управленія. Подобно тому, какъ въ древней Руси нельзя было говорить о самоуправленіи потому, что тѣ дѣла, которыя самостоятельно вѣдала община, были ея дѣлами, которыхъ государство даже и не касалось, такъ что самоуправленіе, какъ свободное участіе народа въ мѣстной администраціи, не могло имѣть тамъ мѣста въ виду того, что эти дѣла не были дѣлами государственными;—поэтому, повторимъ, и въ московской Руси тѣ учрежденія, которыя въ наукѣ принято характеризовать учрежденіями самоуправленія, не могутъ быть отнесены къ этой категоріи явленій. Причина заключается въ томъ, что государство допустило не право, а наоборотъ, возложило обязанность на населеніе. Дальнѣйшая эпоха, обращавшая вниманіе литературы, была эпоха Петра и Екатерины. Петровская реформа коснулась только городовъ и, какъ таковая, остановила на себѣ сравнительно мало изслѣдователей; эпоха Екатерины, наоборотъ, заслужила большее вниманіе историковъ. Дворянское и городское самоуправленіе Екатерининскаго времени было по идеѣ дѣйствительнымъ правомъ народа на участіе въ мѣстной администраціи; но это право народа уничтожалось de facto, благодаря неблагопріятнымъ условіямъ политической жизни тогдашней Россіи; надо сказать, что и теоретически вопросъ былъ поставленъ очень неправильно. Сословное начало въ администраціи мыслимо только при господствѣ договорныхъ отношеній въ государствѣ; только тогда это сословное устройство можетъ имѣть дѣйствительно реальное значеніе; когда этого нѣтъ, сословныя учрежденія, какъ это показываетъ примѣръ континентальной Европы, обречены на постепенное вымираніе, на постепенное паденіе. Но наше сословное самоуправленіе при Екатеринѣ не вымерло потому только, что никогда и не начинало жить за неимѣніемъ на лицо тѣхъ сословій, которыя создавала Императрица. Наконецъ, послѣднимъ историческимъ моментомъ была эпоха 60-хъ годовъ, когда принципъ довѣрія къ народу восторжествовалъ въ мѣстной администраціи; къ сожалѣнію, новыя учрежденія, какъ мы объясняли выше, явились съ оттѣнкомъ частно-правового характера. Литература привѣтствовала ихъ съ восторгомъ, который скоро замѣнился нѣсколько инымъ отношеніемъ. Мы укажемъ лишь нѣ-

сколько сочиненій, которыя посвящены изложенію главнѣйшихъ моментовъ развитія нашихъ административныхъ отношеній, имѣющихъ какую нибудь связь съ дальнѣйшимъ водвореніемъ самоуправленія въ Россіи. Надо сказать только одно, что историки очень вѣрно смотрятъ на событія императорскаго періода доказывая, что въ нихъ по условіямъ времени, по условіямъ полицейскаго государства, которыя несомнѣнно характеризуютъ политическія отношенія императорскаго періода, не могло образоваться самоуправленія, но по тѣмъ же причинамъ оно не могло существовать и въ московской Руси, а по причинамъ слабости политическихъ отношеній, оно не могло быть и въ княжеской Руси. Въ періодъ княжеской Руси за самоуправленіе легко принять борьбу общины и государства съ другимъ, болѣе сильнымъ государствомъ, которое представлялось княземъ, владѣвшимъ большими вотчинами.

Что касается второй указанной нами категеріи сочиненій, именно сочиненій, обнимающихъ собою характеристику дѣйствующаго у насъ самоуправленія, то также однимъ изъ первыхъ сочиненій въ этомъ смыслѣ надо поставить указанное уже сочиненіе Лохвицкаго: „Губернія“ *). Эта книжка показываетъ намъ, насколько авторъ высоко цѣнитъ значеніе новыхъ реформъ, причемъ слово „самоуправленіе“ не упоминается у Лохвицкаго, а его замѣняетъ слово „децентрализація“; такимъ образомъ, цитируемый нами авторъ отражаетъ на себѣ вліяніе французскихъ ученыхъ, тѣхъ, которые, какъ намъ извѣстно, весь вопросъ полагали именно въ децентрализаціи, благодаря тѣмъ фактическимъ условіямъ административныхъ отношеній, которыя сложились во Франціи. Потомъ слѣдующее сочиненіе, которое представляетъ намъ систематическій обзоръ русскаго самоуправленіе, есть сочиненіе Кн. Васильчикова, важное тѣмъ, что оно одно изъ первыхъ ввело въ русскую литературу терминъ „самоуправленіе“, указавъ въ введеніи, что подъ самоуправленіемъ авторъ разумѣетъ тѣ отношенія, которыя введены нашей новой земской, крестьянской и судебной реформой. Такимъ образомъ, различныя стороны реформъ: крестьянской — поскольку она выразилась въ

---

*) Полное заглавіе книги *А. Лохвицкаго*: «Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія» Часть I, 1864.

крестьянскомъ самоуправленіи, судебной—поскольку она выразилась въ мировыхъ учрежденіяхъ и въ земской—поскольку она выразилась въ земскихъ собраніяхъ и управахъ,—все это кн. Васильчиковъ возвелъ въ одинъ общій принципъ, именно принципъ самоуправленія. Исторія нашей новѣйшей литературы по самоуправленію, къ сожалѣнію, не представляетъ ни одного такого обстоятельнаго сочиненія, какимъ было сочиненіе кн. Васильчикова. Заслуга его заключается въ томъ, что онъ свелъ не только воедино черты нашего самоуправленія, но пытался сравнить съ нимъ и подобныя учрежденія другихъ странъ. Вотъ почему его книга и представляетъ такой большой интересъ до сего времени,—кромѣ различныхъ практическихъ цѣлей она имѣетъ и важное теоретическое значеніе*). Правда, оно не свободно отъ тѣхъ увлеченій, которыя совершенно понятны, когда послѣ николаевскаго времени наступила такая эпоха, что людямъ поручалось не въ качествѣ чиновниковъ, а въ качествѣ земскихъ людей рѣшать важные вопросы, хотя бы подъ видомъ мѣстныхъ пользъ и нуждъ. Нижеслѣдующее мѣсто въ сочиненіи Васильчикова прямо доказываетъ тотъ оптимистическій взглядъ на вещи, который характеризуетъ первое время общественнаго настроенія по водворенію реформъ въ Россіи: „Принимая самоуправленіе въ томъ смыслѣ, какъ выше опредѣлено, надо признать, что оно въ Россіи, въ настоящее время, основано, что новѣйшія преобразованія, крестьянское, земское и судебное, ввели именно тотъ порядокъ управленія, который мы называемъ, по его существу, самоуправленіемъ. Надо признать совершившійся фактъ, что мы съ *смѣлостью безпримѣрной въ лѣтописяхъ міра*, выступили на новое поприще общественной жизни. Примѣры другихъ странъ, сравненіе нашихъ учрежденій съ иноземными доказываютъ, что *ни одному* современному народу европейскаго континента не представлено такого *широкаго* участія во внутреннемъ управленіи, какъ русскому: все хозяйственное управленіе, съ неограниченнымъ правомъ самообложенія; вся мировая юстиція и нѣкоторыя административныя обязанности поручены въ Россіи мѣстнымъ жителямъ; всѣ должности внутренняго управленія, кромѣ полицейскихъ, замѣ-

*) Полное заглавіе книги Кн. Васильчикова: «О самоуправленіи. Сравнительный обзоръ русскихъ и иностранныхъ, земскихъ и общественныхъ учрежденій».

щаются по выбору мѣстныхъ жителей; всѣ сословія участвуютъ въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ по мѣстнымъ дѣламъ и всѣ имущества подлежатъ мѣстной раскладкѣ".

Проф. Градовскій, говоря самъ о трехъ сочиненіяхъ, вскорѣ вышедшихъ послѣ изданія земскаго положенія, о сочиненіи Лохвицкаго, своемъ и кн. Васильчикова слѣдующимъ образомъ резюмируетъ ихъ общее настроеніе: „Они всѣ — говоритъ онъ, — одинаково отнеслись къ этому закону (Положеніе 1864 г.). Въ этихъ книгахъ выразилась скорѣе надежда на большій привѣтъ полезнымъ во всякомъ случаѣ начинаніямъ, чѣмъ результатъ теоретической и практической провѣрки основной мысли реформы". Критика выпала на долю 70-хъ годовъ. Въ этомъ отношеніи починъ серьезной критики принадлежитъ извѣстному публицисту А. А. Головачеву. Въ своихъ статьяхъ, помѣщаемыхъ въ „Вѣстникѣ Европы" и впослѣдствіи изданныхъ особой книгой „Десять лѣтъ реформъ", Головачевъ указываетъ на то, что новыя земскія учрежденія не могутъ быть названы тѣмъ самоуправленіемъ, которое уже начинаетъ развиваться въ наукѣ. Между прочимъ онъ видитъ недостатокъ земской организаціи въ томъ, что у земства нѣтъ исполнительной власти. Кромѣ того книга Головачева интересна какъ первая попытка свести воедино всѣ разнообразные принципы реформъ прошлаго царствованія, указать между ними связь и, такъ сказать, нарисовать намъ картину постепеннаго освобожденія Россіи отъ тѣхъ крѣпостническихъ принциповъ, которые господствовали во всѣхъ сферахъ ея управленія. Головачевъ большой поклонникъ, какъ видно изъ его книги, Токвилля и его принциповъ.

Вскорѣ послѣ критическихъ статей А. А. Головачева, появилась въ „Русскомъ Вѣстникѣ" (1874) статья академика Безобразова „Земскія учрежденія и самоуправленіе", которая впослѣдствіи появилась отдѣльной брошюрой. Благодаря тому, что явился новый законъ 1872 г., Безобразовъ по поводу его, указываетъ на недостатки нашего земскаго самоуправленія, но та ясность и послѣдовательность мысли, которую мы видимъ у Головачева, не проявляется въ брошюрѣ Безобразова, почему брошюра его не могла внести никакого свѣта въ разборъ нашихъ мнѣній о самоуправленіи, какъ не могъ внести свѣта и самый прусскій законъ 1872 г. въ общую политическую литературу. Желая безусловно

похвалить этотъ законъ и держась мнѣнія Гнейста, который опредѣляетъ самоуправленіе только какъ указанное нами выше начальственное самоуправленіе, Безобразовъ находится въ совершенно безпомощномъ положеніи, какимъ образомъ выпутаться изъ того опредѣленія, которое, по мнѣнію Гнейста, можетъ быть примѣнимо къ аристократическому самоуправленію Англіи, и изъ той системы самоуправленія, которая явилась въ Пруссіи, какъ компромиссъ между дворянско-консервативными, либерально-демократическими и абсолютно бюрократическими стремленіями. Наконецъ, третьимъ факторомъ въ сочиненіи Безобразова является наше всесословное земское самоуправленіе, построенное на выборномъ началѣ и на принципѣ завѣдыванія своими хозяйственными интересами. Изъ всего этого Безобразовъ выноситъ одно только цѣнное указаніе, что земскія учрежденія не имѣютъ значенія государственныхъ органовъ, но эта ясная идея у академика Безобразова выражена въ достаточно странной формѣ, которая могла подать поводъ къ совершенно инымъ заключеніямъ, а именно указывая на то, что они не имѣютъ, въ силу государственнаго права, никакого отношенія ко всѣмъ мѣстнымъ административнымъ властямъ и ко всему мѣстному населенію, Безобразовъ указываетъ на необходимость введенія ихъ въ общій государственный организмъ *); вотъ почему и г. Безобразовъ, являясь защитникомъ самоуправленія, въ сущности желая соединить несоединимыя вещи, какъ мѣстное управленіе Пруссіи и наше самоуправленіе, что и даетъ поводъ вывести изъ его ученія самыя разнообразныя мнѣнія. Эти два автора: Головачевъ и Безобразовъ открыли цѣлый рядъ критиковъ нашего самоуправленія. Въ послѣдовательномъ порядкѣ надо указать на нѣкоторыхъ писателей, которые изслѣдовали частные вопросы самоуправленія. Къ таковымъ относится прежде всего гласный московской думы Щепкинъ, сочиненія котораго прямо касаются городского самоуправленія, далѣе проф. Градовскій, въ своихъ статьяхъ, помѣщенныхъ въ „Сборникѣ

---

*) См. Сборникъ статей *В. П. Безобразова* «Управленіе, самоуправленіе и судебная власть». 1882, стр. 543: «Земскія учрежденія *не введены въ общую систему нашего государственнаго управленія*, а поставлены подлѣ нея, какъ отдѣльныя государственно-общественныя тѣла».

государственныхъ знаній", является далеко не такимъ оптимистомъ, какимъ онъ былъ въ своей диссертаціи, посвященной самоуправленію, а наоборотъ, его точка зрѣнія сходится съ господствующей въ западно-европейской наукѣ точкой зрѣнія на самоуправленіе, какъ на систему учрежденій имѣющихъ государственное значеніе. Въ этихъ статьяхъ онъ твердо ставитъ вопросъ о томъ, въ чемъ заключаются недостатки нашего земскаго самоуправленія. Онъ снова желаетъ, чтобы земство получило значеніе дѣйствительной государственной власти и, какъ таковая, уважалась бы со стороны какъ другихъ властей, такъ и самого населенія. Не останавливаясь подробно на взглядахъ, высказанныхъ въ этой статьѣ, мы здѣсь отмѣчаемъ ее только какъ попытку серьезной научной критики поставить вопросъ самоуправленія на чисто государственную точку зрѣнія. Въ одномъ изъ трехъ тезисовъ, поставленныхъ проф. Градовскимъ относительно общихъ началъ самоуправленія, онъ говоритъ слѣдующее: „органы самоуправленія должны быть властями въ государственномъ смыслѣ, т. е. входить въ составъ мѣстной администраціи въ качествѣ органической ея части, а не въ видѣ особыхъ и параллельныхъ такъ сказать установленій, конкурирующихъ съ властями правительственными". Проф. Градовскій писалъ свои статьи въ ту эпоху, когда начиналось у насъ извѣстное броженіе въ пользу реформъ мѣстнаго управленія. Далѣе, за этотъ періодъ времени снова оживляется нѣсколько литература по земскому самоуправленію. Можно указать на нѣсколько дѣльныхъ, важныхъ статей помѣщенныхъ въ „Вѣстникѣ Европы" извѣстнымъ дѣятелемъ Колюпановымъ и затѣмъ въ нѣкоторыхъ органахъ періодической печати. Прежде, чѣмъ перейти къ указанію на литературу 80-хъ годовъ, къ той же категоріи сочиненій, къ которой мы относимъ только что названныя, разбирающія дѣйствующую систему мѣстнаго самоуправленія, надо отнести различныя изданія самихъ земствъ, которыя служили основой для изученія этой земской дѣятельности. Большинство земствъ не только издавало свои журналы и отчеты, но оно публиковало и систематическіе обзоры своей дѣятельности; кромѣ того земства Россіи издали замѣчательные статистическіе сборники. Во всѣхъ этихъ литературныхъ памятникахъ можно найти богатыя указанія на то, какъ дѣйствуетъ и какъ понимается на мѣстахъ вопросъ о земскомъ упра-

вленіи. Но кромѣ отрывочныхъ мнѣній объ этомъ въ печати, преимущественно въ періодической прессѣ за весь періодъ 70-хъ годовъ мы находимъ только одно сочиненіе „Десятилѣтіе русскаго земства“ г. Мордовцева, гдѣ хоть нѣсколько сведены главнѣйшія мнѣнія, высказанныя въ различныхъ земскихъ собраніяхъ за періодъ десятилѣтней дѣятельности земствъ въ Россіи. Книга эта составлена изъ фельетоновъ, помѣщенныхъ ранѣе въ періодической прессѣ и не представляетъ изъ себя какого нибудь строго систематическаго сборника; но не смотря на всѣ ея недостатки изложенія, ее необходимо отмѣтить, какъ единственную первую попытку обозрѣть дѣятельность всѣхъ земствъ въ Россіи, ибо результатомъ этого обозрѣнія было то необходимое отданіе справедливости обществу, которое, не будучи подготовлено къ самоуправленію и находясь въ недостаточно хорошихъ условіяхъ для его веденія, все-же успѣло кое что сдѣлать. Эпоха 70-хъ годовъ кромѣ указанныхъ выше сочиненій не представляетъ въ литературѣ ничего особо выдающагося по отношенію къ самоуправленію. Наибольшій интересъ къ земству выпадаетъ на долю 80-хъ годовъ. Въ этомъ отношеніи починъ сдѣланъ былъ гр. Лорисъ-Меликовымъ. Обратившись въ 80 году ко всѣмъ земствамъ съ тѣмъ, какъ преобразовать органы надзора за крестьянскими учрежденіями, гр. Лорисъ-Меликовъ далъ этимъ поводъ высказаться по столь существенному и важному вопросу народной жизни.

Мы уже говорили о значеніи этого акта выше; теперь мы должны указать на то, что вопросъ о переустройствѣ мѣстнаго управленія, возникшій въ земскихъ собраніяхъ, неминуемо долженъ былъ перейти и въ область печати. Довольно уже того, что многія весьма интересныя засѣданія различныхъ собраній дебатировались постоянно въ періодической прессѣ. Эта эпоха выдвинула на сцену многіе важные вопросы, какъ вопросъ всесословной волости, вопросъ о соединеніи земскаго и правительственнаго управленія, вопросъ о преобразованіи надзора за самоуправленіемъ и т. д. На сцену вышли самые разнообразные интересы, такъ что земство въ эту эпоху показало, что оно можетъ сказать очень и очень много дѣльнаго. Благой починъ, сдѣланный правительствомъ, оживилъ сильно и литературу. Мы сразу можемъ указать нѣсколько сочиненій, которыя имѣютъ то значеніе проектовъ, то значеніе обзора

того, что было сдѣлано земствомъ. 3 декабря 1880 года явилась новая еженедѣльная политическая и общественная газета „Земство". Редакторомъ-издателемъ ее сдѣлался извѣстный дѣятель по земскому самоуправленію, В. Ю. Скалонъ. „Задача газеты „Земство", читаемъ мы въ 1 № ея, „какъ показываетъ ея названіе, заключается въ томъ, чтобы слѣдить за развитіемъ нашей общественной самодѣятельности, чтобы выяснить положеніе органовъ самоуправленія и тѣ обстоятельства, которыя содѣйствуютъ или препятствуютъ ихъ развитію и преуспѣянію". „Въ мѣстномъ самоуправленіи лежитъ вся будущность нашей страны". „Правильный ростъ общественной мысли, правильное образованіе общественнаго мнѣнія возможны пока преимущественно въ этой скромной области". Дѣйствительно, газета „Земство" вплоть до ея прекращенія неуклонно проводила свою задачу: „быть органомъ правдиваго земскаго слова, чтобы около него соединились всѣ тѣ, кому дороги интересы нашего русскаго самоуправленія. „Къ этому времени начинаютъ появляться различныя статьи въ журналахъ и газетахъ, которыя впослѣдствіи сводятся въ одно цѣлое и издаются въ видѣ отдѣльныхъ книжекъ. Къ числу таковыхъ нужно отнести печатавшіяся въ „Новостяхъ" статьи Нотовича, которыя впослѣдствіи были соединены въ отдѣльную книжку подъ названіемъ „Основы реформъ мѣстнаго и центральнаго управленія". Въ этой книгѣ, послѣ общей характеристики нашей государственной и общественной жизни идетъ изложеніе проекта мѣстныхъ учрежденій. Въ этихъ проектахъ указанъ цѣлый рядъ мѣстныхъ всесословныхъ округовъ: уѣздный участокъ, уѣздъ и губернія. Всѣ эти учрежденія построены на выборномъ началѣ и находятся только подъ контролемъ правительственной власти. Далѣе этимъ не ограничивается значеніе такого мѣстнаго управленія, ибо такіе органы могутъ дать возможность правительственной власти періодически совѣщаться съ представителями отъ земскихъ свѣдущихъ людей. Но не смотря на много симпатичнаго, высказаннаго въ этомъ проектѣ, нельзя не замѣтить одного главнаго недостатка—того, что точно не указанъ предметъ дѣятельности мѣстныхъ учрежденій. Желая все болѣе и болѣе сдѣлать администрацію такъ сказать политической, авторъ названнаго сочиненія, въ главѣ 9-й говоритъ о необходимости расширить компетенцію общественнаго самоуправленія на счетъ тѣхъ дѣлъ, которыя

вѣдаютъ нынѣ канцеляріи и департаменты. Такая фраза: „Вся распорядительная исполнительная власть по всѣмъ отраслямъ и проявленіямъ народной жизни должна находиться въ рукахъ общества, а у административной власти долженъ остаться контроль“— является далеко не очерчивающей компетенцію общественныхъ органовъ, если мы сопоставимъ это съ тѣмъ, что во всякой губерніи будетъ коллегія, которая должна вѣдать всѣ казенные и общегосударственные интересы“. Такимъ образомъ, въ этомъ симпатичномъ проектѣ недостаточно было указаній на самую существенную часть въ организаціи мѣстнаго управленія, а именно не было точнаго опредѣленія его компетенціи. Но какъ намъ приходилось говорить, въ реформѣ учрежденій прежде всего обыкновенно бросается въ глаза ея организація, вотъ почему авторъ указаннаго проекта и обратилъ на нее вниманіе. Послѣ этого проекта необходимо упомянуть о цѣломъ рядѣ статей, вышедшихъ впослѣдствіи тоже отдѣльной книжкой, принадлежащей перу публициста „Руси“ и „Русскаго Вѣстника“ г. Головина. Въ этихъ статьяхъ Головинъ очень подробно останавливается на нѣкоторыхъ реформахъ прошлаго царствованія и высказываетъ мысль о необходимости сосредоточить заботы земства исключительно на хозяйственныхъ интересахъ, такъ что въ этихъ двухъ проектахъ можно видѣть намеки тѣхъ двухъ теченій научной мысли въ Германіи по вопросу о самоуправленіи, которыя мы характеризовали какъ государственныя и общественныя теоріи самоуправленія. Обѣ книги вызвали извѣстное оживленіе въ литературѣ, о каждой изъ нихъ были даны соотвѣтствующіе отзывы и вопросъ перешелъ въ область такъ сказать повседневной печати. Особенно значеніе въ публистическомъ смыслѣ имѣли статьи издателя „Руси“ И. С. Аксакова (см. полное собраніе его сочиненій т. V, и „Государственный и земскій вопросъ“), въ которыхъ очень горячо говорилось о пользѣ земства и самоуправленія, но за то совершенно неясна была основная идея, что̀ такое земство и самоуправленіе по ученію славянофиловъ; вѣрнѣе всего, что И. Аксакова можно отнести къ числу защитниковъ общественнаго значенія самоуправленія. Въ числѣ подобныхъ статей и сочиненій можно поставить брошюру Н. П. Семенова „Наши реформы“, являющуюся оттискомъ изъ „Русскаго Вѣстника“. Если идея государственнаго самоуправленія въ лицѣ г. Нотовича нашла себѣ защитника, то

такимъ же защитникомъ является и г. Семеновъ; разница въ томъ, что г. Нотовичъ, подобно западно-европейскимъ писателямъ, государственное значеніе самоуправленія видитъ въ дарованіи ему правъ государственной власти, нисколько не посягая на его самостоятельность; г. Семеновъ государственное значеніе самоуправленія видитъ въ подчиненіи его администраціи. Далѣе въ названной брошюрѣ есть сближеніе и съ указаннымъ авторомъ сочиненія: „О реформѣ мѣстнаго управленія“ съ г. Головинымъ. Это сближеніе заключается въ томъ, что какъ тотъ, такъ и другой хотятъ ограничить дѣла земства и городовъ исключительно финансовыми и хозяйственными заботами. „Чисто хозяйственныя дѣла—говоритъ Н. П. Семеновъ—которыхъ кругъ долженъ быть очень тѣсенъ, можно бы, кажется, предоставить окончательному рѣшенію земскихъ собраній съ представленіемъ общаго о нихъ ежегоднаго отчета правительству, но по всѣмъ другимъ предметамъ, входящимъ въ кругъ ихъ дѣятельности, какъ то: по годовой смѣтѣ прихода и расхода, по обложенію повинностями капиталовъ и недвижимой собственности, по народному образованію, по народному здравію и медицинѣ и т. п. всѣ постановленія земскихъ собраній должны быть предварительно утверждаемы правительствомъ, или губернскимъ правленіемъ, или въ нѣкоторыхъ случаяхъ высшими государственными учрежденіями“. Изъ этого отрывка достаточно ясно видно то полное уничтоженіе самоуправленія, которое послѣдовало бы при принятіи положеній автора „Нашихъ реформъ“. Таково начало 80-хъ годовъ, таковы главныя выраженія мысли въ литературѣ. Къ этому времени надо отнести нѣсколько сочиненій, посвятившихъ себя обозрѣнію того, что сдѣлало земство. Къ таковымъ относится книга г. Приклонскаго: „Очерки земскаго, городскаго и крестьянскаго самоуправленія“ и книги В. Ю. Скалона „Земскіе вопросы“ и „Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія“. Въ книгахъ г. Скалона помимо обзора дѣятельности земства высказывается и рядъ взглядовъ, имѣющихъ теоретическое значеніе: авторъ смотритъ на самоуправленіе, какъ на такую совокупность учрежденій, которая должна самостоятельно нести важныя государственныя функціи, такъ что взглядъ на самоуправленіе, какъ на самостоятельное участіе народа въ мѣстной администраціи, является несомнѣнно руководящей нитью въ обоихъ названныхъ сочиненіяхъ. Эти же мысли мы часто видимъ

въ издававшейся тѣмъ же г. Скалономъ газетѣ „Земство". Изъ этихъ вопросовъ на первый планъ былъ выдвинутъ печатью вопросъ о всесословной волости. Она послужила темой дебатовъ для многихъ собраній, она перешла и въ область періодической печати. Изъ статей, имѣющихъ значительное распространеніе, надо отмѣтить статью проф. Градовскаго, помѣщенную въ газетѣ „Голосъ"— „Всесословная низшая единица" и значительно позднѣе появившіяся въ печати статьи К. К. Арсеньева о всесословной волости. Этотъ вопросъ важенъ былъ тѣмъ, что касался самой низшей ячейки мѣстнаго самоуправленія, касался примиренія народа и интиллигенціи на той самой почвѣ, на которой можетъ развиться впослѣдствіи правильная государственная жизнь. Вопросъ о всесословной волости сдѣлался такимъ образомъ извѣстнымъ лозунгомъ для истинныхъ защитниковъ самоуправленія, которые хотѣли бы устроить его на болѣе прочныхъ началахъ. При этомъ надо сказать, что въ защитѣ всесословной волости не было часто видно того общаго значенія, которое имѣетъ вопросъ самоуправленія. Всесословная волость разсматривалась преимущественно съ точки зрѣнія ея организаціи, а не съ точки зрѣнія ея компетенціи.

Далѣе, литература стала обогащаться преимущественно проектами, идущими изъ консервативныхъ лагерей. Одинъ изъ такихъ проектовъ, принадлежащій перу покойнаго А. Д. Пазухина, появившійся въ „Русскомъ Вѣстникѣ" намѣчалъ пункты реформъ, клонящихся къ обезличенію и даже уничтоженію самоуправленія и вмѣстѣ съ этимъ направленіемъ былъ поднятъ вопросъ о вредѣ коренной ломки, о пользѣ частичныхъ реформъ, подъ видомъ коихъ проводились идеи, діаметрально противуположныя всѣмъ основамъ уже существующаго строя администраціи. Въ виду этого общество могло знакомиться уже съ тѣми взглядами, которые впослѣдствіи получили значеніе въ правительственныхъ сферахъ. Литература должна отмѣтить ту неустанную борьбу, которую велъ въ теченіи послѣднихъ лѣтъ внутренній обозрѣватель „Вѣстника Европы" въ защиту нашего самоуправленія. Не пересказывая болѣе мелкіе отзывы печати, мы должны только установить, что въ тотъ моментъ, когда рѣзко былъ поставленъ вопросъ о несочувствіи принципамъ самоуправленія, тогда искренніе его защитники предприняли двоякую работу: съ одной стороны стали появляться обзоры земской дѣя-

тельности въ видѣ оправданія, что земство дѣлало, съ другой стороны стали появляться проекты желающіе примирить новые взгляды съ уже существующими. Къ числу первыхъ робкихъ защитъ надо отнести книгу г. Абрамова „Что дѣлало земство“, книгу Повалишина „Очеркъ исторіи Рязанскаго земства“ и нѣсколько статей въ журналахъ, посвященныхъ обзору дѣятельности земствъ. Къ числу вторыхъ можно отнести сочиненіе барона Корфа: „Ближайшія нужды мѣстнаго управленія“ (1888). „Замѣтки о реформѣ мѣстнаго управленія“ Г. А. Евреинова. Въ только что названныхъ сочиненіяхъ замѣтно желаніе примирить непримиримое—связать взгляды старыхъ защитниковъ самоуправленія съ требованіями людей, желающихъ уничтожить оное. Эта двойственность задачи болѣе всего отражается на книгѣ барона Корфа, который приводитъ всю идею самоуправленія въ тѣсную связь съ идеей правительственнаго надзора. Желая связать коронный и народный элементы, баронъ Корфъ уже въ уѣздной управѣ даетъ члена отъ короны въ лицѣ исправника, а въ губернской управѣ онъ даетъ предсѣдателя въ лицѣ вице-губернатора. Не смотря на многія полезныя стороны этой книги, нельзя съ точки зрѣнія основныхъ началъ самоуправленія не отнестись довольно рѣзко къ тому странному смѣшенію самоуправленія съ выборнымъ началомъ, которое несомнѣнно проходитъ чрезъ все сочиненіе барона Корфа. Предоставленіе населенію выбирать чиновника въ разныя учрежденія не создаетъ еще понятія самоуправленія, поэтому книга барона Корфа, не имѣющая никакого теоретическаго значенія, можетъ подать поводъ къ весьма важнымъ недоразумѣніямъ на практикѣ. Въ брошюрѣ Г. А. Евреинова о реформѣ мѣстнаго управленія самоуправленію отводится болѣе приличное мѣсто, но совершенно вѣрно указывая на необходимость прочно основать уѣздное управленіе, г. Евреиновъ вооружаетъ лицо, стоящее въ главѣ уѣзда, уѣзднаго начальника, слишкомъ большими правами, что и можетъ вредно отразиться на самостоятельности самоуправленія. Таковы послѣднія появившіяся сочиненія, посвященныя вопросу самоуправленія, о которыхъ мы сочли нужнымъ сдѣлать упоминаніе въ общемъ очеркѣ развитія въ нашей литературѣ понятія о самоуправленіи. Такимъ образомъ, мы привели нѣсколько сочиненій, которыя посвящены критикѣ и оцѣнкѣ

дѣйствующаго у насъ самоуправленія. Теперь, согласно указанному выше плану, мы должны указать на тѣ сочиненія, которыя пытаются дать извѣстную теорію самоуправленія. Таковыхъ сочиненій, начиная съ 60-хъ годовъ мы, можемъ указать только три. Это—сочиненія г. Чичерина „О народномъ представительствѣ", гдѣ въ главѣ 8-й мѣстное самоуправленіе ставится однимъ изъ условій народнаго представительства. Въ обстоятельномъ очеркѣ мнѣній, изложенныхъ въ названномъ сочиненіи, г. Чичеринъ указываетъ на соціальное значеніе самоуправленія въ каждой изъ разбираемыхъ имъ странъ Европы и въ виду этого онъ приходитъ къ такому выводу, что мѣстное самоуправленіе „является преимущественно поприщемъ для аристократіи и развивается тамъ, гдѣ владычествуетъ послѣднее; для крупныхъ землевладѣльцевъ это самое вѣрное средство сохранить свое вліяніе въ областяхъ. Напротивъ, съ преобладаніемъ среднихъ классовъ мѣстное самоуправленіе теряетъ свое существенное значеніе и открывается обширное поле для другихъ путей. Корпоративная организація замѣняется соединеніемъ свободныхъ силъ" (стр. 527). Подобный выводъ является не совсѣмъ вѣрнымъ для нашей русской жизни; онъ вѣренъ, какъ мы увидимъ, для большинства государствъ западной Европы, гдѣ, такъ сказать, господствующимъ въ политической жизни классомъ является буржуазія, не имѣющая непосредственной связи съ землею; но для нашей Россіи, гдѣ основой все таки является земледѣльческое населеніе—тамъ вопросъ о возможности самоуправленія не на аристократической, а демократической почвѣ заслуживаетъ болѣе обстоятельнаго разбора, и это соображеніе нельзя устранить такимъ аргументомъ г. Чичерина: „Сельское населеніе мало читаетъ журналы и рѣдко участвуютъ въ политическихъ собраніяхъ: оно скорѣе подчиняется руководству людей, которые стоятъ въ главѣ мѣстнаго управленія". Какъ ни странно подобное утвержденіе, тѣмъ не менѣе оно основано на весьма основательномъ изученіи фактовъ; подобная идея проявляется впослѣдствіи въ сочиненіи проф. Градовскаго, въ изданномъ въ 1883 г., въ его 3-мъ томѣ „Началъ русскаго государственнаго права". Разсматривая значеніе самоуправленія, какъ политическаго понятія, „опредѣляемаго степенью участія общества не только въ административныхъ дѣлахъ мѣстности, но и въ общегосударственномъ управленіи", проф. Градовскій приходитъ

къ той мысли, что мѣстное самоуправленіе есть орудіе господства правящаго класса и въ этомъ отношеніи его мысли имѣютъ громадную связь съ извѣстнымъ сочиненіемъ проф. Гумпловича, который также высказываетъ подобную мысль. Въ этомъ отзывѣ можно указать одну не достаточно ясно поставленную черту, а именно говорится о самоуправленіи или какъ о понятіи, обобщающемъ всѣ существующіе виды участія народа въ администраціи, или о самоуправленіи, какъ извѣстномъ теоретическомъ понятіи. Благодаря тому, что вещи эти довольно различныя, мы и получаемъ нѣкоторую неясность во взглядовъ профессора Градовскаго, изложенныхъ въ названномъ сочиненіи. Его книга можетъ считаться, какъ онъ самъ выразился по одному поводу, мотивированнымъ возбужденіемъ вопроса о политическомъ значеніи самоуправленія, но недѣйствительнымъ его разрѣшеніемъ. Послѣднимъ, наконецъ, сочиненіемъ теоретическаго характера является въ русской литературѣ сочиненіе проф. Лебедева подъ скромнымъ названіемъ „Мѣстные налоги“ (1885). Въ этомъ сочиненіи мы видимъ очень рѣзко поставленное опредѣленіе самоуправленія, какъ формы участія народа въ дѣлахъ мѣстной администраціи. Изъ обстоятельнаго разбора различныхъ мнѣній, проф. Лебедевъ первый въ литературѣ ясно и опредѣленно ставитъ вопросъ о политическомъ и административномъ значеніи самоуправленія. „Смыслъ организмовъ мѣстнаго самоуправленія,—говоритъ онъ—тотъ, что это—учрежденія народныя, а не сословныя и правительственныя“. Его опредѣленіе самоуправленія можетъ быть слѣдующее: самоуправленіе есть передача нѣкоторыхъ государственныхъ функцій мѣстнымъ союзамъ съ присоединеніемъ нѣкоторыхъ собственныхъ мѣстныхъ задачъ. Этимъ мы можемъ окончить бѣглое указаніе на главныя литературныя мнѣнія, касающіяся исторіи, дѣйствительнаго положенія и теоріи самоуправленія. Послѣднему ряду задачъ много бы содѣйствовало сравнительное изученіе иностраннаго законодательства, но къ сожалѣнію эта отрасль сочиненій была у насъ крайне незначительна въ литературѣ, кромѣ указаннаго выше сочиненія Кн. Васильчикова, обзору иностранныхъ учрежденій посвящены еще сочиненія Безобразова (см. его сборникъ статей) и Градовскаго (начало государств. права т. III). За послѣднее время мы имѣемъ только два сочиненія, которыя даютъ намъ обозрѣніе

иностранныхъ учрежденій по самоуправленію, это сочиненіе проф. Ивановскаго „Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи“ и указанное выше сочиненіе проф. Лебедева: „Мѣстные Налоги“. Въ смыслѣ показателя уровня общественнаго интереса къ самоуправленію можно указать только двѣ эпохи: конца 50-хъ годовъ, когда „Московскія Вѣдомости“ усиленно рекомендовали западно-европейскія конституціонныя учрежденія и англійскую систему самоуправленія и, начала 70-хъ годовъ, когда, благодаря кн. Васильчикову, Безобразову и Градовскому, обращено было вниманіе на системы иностраннаго самоуправленія. Наше бѣглое указаніе на главнѣйшія литературныя мнѣнія по самоуправленію можетъ подтвердить высказанное нами выше положеніе, что наука и публицистика въ Россіи старались очень усердно выяснить теоретическое и практическое значеніе самоуправленія. Разнообразіе и неустойчивость взглядовъ на основные вопросы самоуправленія не могли содѣйствовать укрѣпленію въ обществѣ того или иного понятія о самоуправленіи. Общій выводъ изъ этого будетъ тотъ, что въ обществѣ до сихъ поръ не выяснилось еще *что такое самоуправленіе*. Есть ли это слово, обнимающее всякое участіе народа въ общественной дѣятельности, слѣдовательно подъ понятіе „самоуправленіе“ можно отнести всевозможныя частныя общества и союзы, или то есть понятіе исключительно политическое, опредѣляющее участіе народа въ мѣстной государственной власти. Далѣе, совершенно неясны послѣ такого внѣшняго различія понятія самоуправленія внутренніе его признаки. Есть-ли самоуправленіе такая система учрежденій, специфическую особенность котораго составляетъ выборное начало или, наоборотъ, самоуправленіе есть неотъемлемое право извѣстнаго класса или сословія, отправляющихъ оное на совершенно иномъ началѣ, началѣ назначенія, жребія (присяжные засѣдатели) и т. п. Наконецъ, каково должно быть отношеніе самоуправленія къ администраціи: является ли администрація надзирающей инстанціей или она должна вмѣшиваться во всѣ дѣла управленія. Вопросы опеки и контроля такъ неясны въ умахъ не только повседневныхъ дѣятелей самоуправленія, но и у представителей печати и науки. Словомъ, ни одинъ изъ основныхъ вопросовъ самоуправленія: ни вопросъ компетенціи, ни вопросъ организаціи, ни вопросъ контроля не являются въ достаточной

мѣрѣ общепризнанными въ наукѣ и въ печати Въ виду подобной неясности въ обществѣ основныхъ вопросовъ самоуправленія, неясно въ общественномъ сознаніи обще-политическое и соціальное значеніе, которое имѣетъ самоуправленіе у насъ въ Россіи.

---

§ 7. Значеніе основныхъ вопросовъ самоуправленія.

Обзоръ главнѣйшихъ теорій и основныхъ началъ самоуправленія Англіи, Франціи, Пруссіи и Россіи даетъ намъ возможность установить слѣдующее общее положеніе, а именно: *подъ самоуправленіемъ можно разумѣть свободное участіе народа* въ мѣстной администраціи. Понятіе самоуправленія можетъ быть твердо установлено лишь тогда, когда выяснится публичное значеніе государственной власти, поэтому о самоуправленіи въ эпоху стараго режима трудно и говорить. Далѣе, для опредѣленія понятія самоуправленія необходимо имѣть въ виду различныя соціальныя особенности страны. Послѣдующее наше изложеніе будетъ касаться лишь одной части вопроса: мы будемъ подвергать критическому разбору одни основные вопросы самоуправленія. Изъ большой области явленій, которыя можно подвести подъ общее наименованіе явленій самоуправленія мы желали бы коснуться тѣхъ сторонъ, которыя составляютъ общіе признаки самыхъ разнообразныхъ системъ. Для того, чтобы выяснить ту или иную систему самоуправленія необходимо, помимо разныхъ деталей, установить главнѣйшія черты этой системы, которыя должны быть отвѣтомъ на самые элементарные вопросы: *что* дѣлаютъ органы самоуправленія, *кто* составляетъ учрежденія самоуправленія и *какъ* эти учрежденія дѣйствуютъ. Эти три элементарныхъ вопроса *кто*, *что* и *какъ* дѣлаютъ—служатъ основаніемъ для разбора главнѣйшихъ чертъ той или иной системы. Вопросъ: *что* дѣлаютъ органы самоуправленія можетъ быть развитъ въ цѣлое ученіе о компетенціи самоуправленія. Вопросъ: *кто* дѣлаетъ—долженъ привести къ разсмотрѣнію различныхъ системъ организаціи само-

управленія. Наконецъ, вопросъ: *какъ* дѣйствуетъ самоуправленіе въ его отношеніяхъ къ окружающимъ его лицамъ и учрежденіямъ: къ индивидууму, обществу и государству,—все это должно вести къ построенію ученія о контролѣ надъ самоуправленіемъ. И такъ, компетенція, организація и контроль, таковы три группы основныхъ вопросовъ самоуправленія. Различное сочетаніе основныхъ началъ компетенціи, организаціи и контроля можетъ дать намъ ту или иную систему мѣстнаго самоуправленія.

Безъ разрѣшенія и безъ разсмотрѣнія основныхъ началъ каждой системы самоуправленія мы не въ состояніи сдѣлать о ней никакого вывода. Недостатки дѣйствующихъ системъ самоуправленія явствуютъ изъ того, что очень часто самыя разнообразныя идеи и принципы сочетаются въ системѣ и такимъ образомъ получается столкновеніе иногда самыхъ противоположныхъ началъ. Для правильнаго теченія и развитія государственной жизни является необходимымъ сознательное проведеніе извѣстныхъ началъ во всѣхъ государственныхъ учрежденіяхъ. Этотъ недостатокъ идей, которыя бы проникали всю систему самоуправленія особенно чувствуется почти во всѣхъ государствахъ Западной Европы. Въ виду этого мы и желали-бы подвергнуть изслѣдованію различныя основныя идеи, которыя легли въ основаніе тѣхъ или иныхъ мѣръ по мѣстному самоуправленію въ различныхъ государствахъ Западной Европы. Предыдущій разборъ главнѣйшихъ теорій далъ намъ весьма наглядное доказательство ихъ несовершенства, потому что всѣ они являлись въ значительной мѣрѣ односторонними. Теоріи эти разсматривали вопросъ о самоуправленіи съ какой нибудь стороны.

Государственныя, общественныя и юридическія теоріи самоуправленія въ нѣмецкой наукѣ государственнаго права являются, какъ мы уже говорили, поступательными моментами въ развитіи теоріи самоуправленія. Изъ всѣхъ теорій, теорія Лоренца Штейна является потому полной, что она охватываетъ и компетенцію и организацію, и контроль надъ самоуправленіемъ. Мы думаемъ, что своевременно подвергнуть критическому разбору эти основные вопросы самоуправленія, а именно вопросъ компетенціи, организаціи и контроля надъ нимъ. Различные принципы и идеи, которые можно установить въ каж-

дой изъ этихъ главнѣйшихъ областей самоуправленія и могутъ послужить основаніемъ для построенія теоріи самоуправленія, соотвѣтствующей современнымъ политическимъ взглядамъ и современнымъ соціальнымъ требованіямъ.

Въ виду этого мы прежде всего разберемъ вопросъ о компетенціи самоуправленія, ибо, по нашему мнѣнію, всѣ вопросы мѣстнаго самоуправленія зависятъ отъ разрѣшенія предварительно того вопроса, къ чему призываются путемъ самоуправленія мѣстные жители: къ завѣдыванію-ли своими собственными дѣлами или къ участію въ дѣлахъ мѣстной администраціи. Этотъ основной вопросъ самоуправленія касается преимущественно политической стороны его. Если вопросъ о компетенціи можетъ быть разрѣшенъ въ смыслѣ *завѣдыванія собственными дѣлами*, то мы получимъ опредѣленіе самоуправленія, какъ общественнаго понятія: органы самоуправленія явятся общественными учрежденіями, не имѣющими непосредственнаго отношенія къ государственной власти. Разрѣшеніе вопроса о компетенціи въ смыслѣ порученія самоуправленію дѣлъ мѣстной администраціи разрѣшаетъ вопросъ о самоуправленіи въ смыслѣ политическаго понятія: учрежденія самоуправленія поэтому должны быть разсматриваемы какъ органы государства, и, такимъ образомъ, разрѣшается вопросъ о томъ, на сколько государство довѣряетъ обществу, какой родъ дѣлъ оно удѣляетъ въ свободное завѣдываніе мѣстнаго населенія, дабы не было ущерба для цѣлости государственнаго союза.

Слѣдующій основный вопросъ самоуправленія есть вопросъ его организаціи. Подъ организаціей самоуправленія надо разумѣть самую структуру учрежденій составляющихъ систему мѣстнаго самоуправленія. Различныя начала этой организаціи, составъ и отношеніе учрежденій, ее составляющихъ между собою, должны быть расчитаны на то, чтобы общество могло свободно проявлять свою самодѣятельность. Поэтому вопросъ организаціи—есть вопросъ преимущественно соціальной стороны самоуправленія, ибо, если въ компетенціи самоуправленія долженъ быть разрѣшенъ кардинальный вопросъ участія общества въ государственной власти на мѣстахъ, то въ организаціи самоуправленія долженъ быть разрѣшенъ не менѣе важный вопросъ допущенія общества къ проявленію своей самодѣятельности.

Третьимъ важнымъ вопросомъ самоуправленія является вопросъ контроля. Этотъ вопросъ имѣетъ преимущественно юридическій характеръ. Онъ желаетъ поставить юридическія условія дѣятельности органовъ самоуправленія, дабы у общества и государства была гарантія правильнаго веденія дѣла. Таковы три группы основныхъ вопросовъ самоуправленія и таково ихъ общее значеніе.

Въ нижеслѣдующемъ изложеніи мы будемъ касаться существующихъ системъ въ простыхъ монархическихъ государствахъ Европы и подвергать критическому разбору различные принципы, которые мы видимъ въ этихъ государствахъ. Основой нашего изложенія будутъ взгляды европейскаго законодательства на вопросы самоуправленія; ихъ мы желали-бы систематизировать, ибо мы полагаемъ, что подобная работа даетъ намъ возможность выставить нѣсколько положеній въ каждой изъ изслѣдуемой нами группѣ вопросовъ, которые будутъ имѣть тѣмъ большее значеніе, что они являются взятыми изъ сравнительнаго обозрѣнія различныхъ условій государственной и соціальной жизни.

Поэтому все наше сочиненіе и распадается на пять главъ, изъ которыхъ, кромѣ этой главы, гдѣ мы старались изложить общій очеркъ развитія понятія самоуправленія, мы помѣстимъ три различныхъ главы, въ которыхъ разберемъ руководящія идеи компетенціи, организаціи и контроля надъ самоуправленіемъ. Подвергая такимъ образомъ разбору основные вопросы самоуправленія, необходимо коснуться въ заключеніи общаго его политическаго и соціальнаго значенія. Въ виду этого послѣдняя 5-я заключительная глава и будетъ озаглавлена: „Политическое и соціальное значеніе самоуправленія“.

Мы думаемъ, что подобный разборъ идей, лежащихъ въ основѣ самоуправленія, можетъ служить двоякой цѣли: во 1-хъ, онъ укажетъ, безъ какихъ основныхъ чертъ не можетъ быть понятія самоуправленія, другими словами—онъ дастъ возможность указать на основы самоуправленія при условіяхъ современной государственной и общественной жизни; во 2-хъ, онъ дастъ возможность указать необходимые предѣлы самоуправленія, что является задачею очень важною при изложеніи системы государственнаго права.

Самоуправленіе, какъ мы уже характеризовали выше, является понятіемъ новымъ; объ этомъ свидѣтельствуютъ выдающіеся ко-

рифеи какъ нѣмецкой науки, такъ и наши ученые и публицисты. Въ виду этого самое слово „самоуправленіе“ подвергается самымъ разнообразнымъ смѣшеніямъ понятій. Намъ еще придется говорить о томъ, что самоуправленіе надо разъ навсегда выдѣлить изъ группы тѣхъ понятій, которыя имѣютъ значеніе участія народа въ общемъ политическомъ представительствѣ. Участіе въ законодательной власти не есть признакъ самоуправленія, ибо сама законодательная власть не сможетъ быть подведена подъ понятіе управленія. Это различіе необходимо имѣть въ виду, дабы не говорить о самоуправленіи въ тѣхъ областяхъ, гдѣ оно вовсе не имѣетъ никакого значенія. Въ виду этого англійскій home-rule является не понятіемъ самоуправленія, а понятіемъ ограниченія государственной власти въ ея державныхъ правахъ. Вопросъ home-rule, какъ вопросъ автономіи провинцій, волостей, селеній и т. п.—есть вопросъ о государственныхъ соединеніяхъ. Вопросъ этотъ является наиболѣе темнымъ изъ всей области государственнаго права, и только благодаря труду Еллинека «Die Lehre über d. Staatenerrbindungen» этотъ вопросъ выводится нѣсколько на свѣтъ. Еллинекъ, какъ извѣстно, ставитъ основой для соединенія государствъ свое опредѣленіе суверенитета. Суверенитетъ есть такое свойство государственной власти, въ силу котораго она сама себя можетъ ограничивать. Такимъ образомъ, эта способность къ самоограниченію и является основаніемъ для различныхъ соединеній государствъ, начиная отъ государства съ автономными провинціями до самой сложной федераціи. Наше право различаетъ терминъ мѣстности, управляемой по общему и по особому учрежденію. Это послѣднее показываетъ, что мѣстности по особому учрежденію есть такой районъ государственной территоріи, гдѣ дѣйствуютъ общіе имперскіе законы съ извѣстными особыми изъятіями. Очевидно, всякую мѣстность по особому учрежденію нельзя считать самоуправляющейся единицею. Въ каждой изъ нихъ, при устройствѣ административныхъ отношеній можетъ быть принята та или иная система администраціи: правительственная бюрократія или самоуправленіе. Примѣръ этого мы видимъ въ Царствѣ Польскомъ, гдѣ въ устройствѣ гминъ, равняющихся нашимъ волостямъ, крестьянское самоуправленіе поставлено довольно прочно. И такъ, различая строго область государственнаго и административнаго права, мы должны разъ навсегда установить,

что понятію самоуправленія мѣсто исключительно въ послѣднемъ. Только въ качествѣ необходимаго института административнаго права оно должно быть принято и усвоено, какъ это мы укажемъ ниже, системою государственнаго права. И такъ, первый предѣлъ самоуправленія, который подлежитъ дальнѣйшему разбору, заключается въ томъ, чтобы его не смѣшивали съ такой системой учрежденій, которая является ограниченіемъ державныхъ правъ государства въ области законодательства и въ области суда. Второе ограниченіе понятія самоуправленія, другой предѣлъ его дѣятельности—является не по отношенію къ государству, а по отношенію къ обществу. Такъ какъ самоуправленіе есть органъ государства—это есть форма мѣстной администраціи—то въ виду этого мы полагаемъ, что предѣломъ его дѣятельности должно быть тоже, что составляетъ предѣлъ дѣятельности государства, а именно если государственная власть должна имѣть нѣкоторые предѣлы вмѣшательства въ жизнь индивидуума и общества, то тѣ же самые предѣлы должны быть и у органовъ самоуправленія. Изъ того, что органы самоуправленія являются плотью отъ плоти общества, не слѣдуетъ, чтобы имъ была предоставлена власть поглотить всю дѣятельность мѣстной жизни. Подобный взглядъ имѣетъ фактическое основаніе, ибо въ западной Европѣ, въ общинахъ особенно проявлялась та мысль, что община есть не только административный союзъ для цѣлей безопасности и благосостоянія, но, такъ сказать, естественное соединеніе людей, составляющихъ общину. И такъ, мы полагаемъ, что разборъ этихъ основъ и предѣловъ самоуправленія можетъ имѣть важное значеніе и для системы государственнаго права. Поэтому задачу и цѣль политическаго изслѣдованія и критическаго разбора можетъ составить подобное выясненіе обще-политическаго и соціальнаго значенія понятія самоуправленія.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

КОМПЕТЕНЦІЯ САМОУПРАВЛЕНІЯ.

§ 1. Общее опредѣленіе компетенціи самоуправленія.

То, что можно назвать компетенціей самоуправленія, заключаетъ въ себѣ два различныхъ понятія: во первыхъ, подъ этимъ названіемъ мы должны разумѣть всю совокупность дѣлъ, входящихъ въ кругъ дѣйствій органовъ самоуправленія; это будутъ, такъ называемые *предметы вѣдомства*; во вторыхъ, въ томъ же понятіи компетенціи заключается еще необходимость опредѣлить ту *степень власти*, которая предоставляется органу самоуправленія. Обращаясь къ литературѣ, мы не найдемъ твердо-установившагося взгляда какъ на предметы вѣдомства, такъ и на степень власти, предоставленной органамъ самоуправленія; мы здѣсь встрѣчаемся съ двумя различными теченіями въ опредѣленіи этого понятія, которыя соотвѣтствуютъ двумъ кореннымъ образомъ различающимся между собою взглядамъ на самоуправленіе вообще. Смотря по тому, признаются ли органы самоуправленія за органы государственные или органы общественные, сообразно съ этимъ измѣняется взглядъ на всѣ основные вопросы мѣстнаго самоуправленія. Какъ уже было указано, преобладающій взглядъ на самоуправленіе въ научной литературѣ есть тотъ, который приписываетъ самоуправленію значеніе государственное. Общественныя теоріи самоуправленія совершенно далеки отъ вліянія на спеціально-политическую литературу по этому вопросу. Поэтому, мы считаемъ дол-

гомъ указать на опредѣленія компетенціи самоуправленія, которыя мы находимъ у двухъ корифеевъ государственнаго взгляда на самоуправленіе. Наиболѣе ясное опредѣленіе этого понятія мы находимъ у Гнейста, который признаетъ дѣла самоуправленія дѣлами мѣстно-дѣйствующей государственной власти. Правда, Гнейстъ, какъ увидимъ ниже, считаетъ такой порядокъ вещей мыслимымъ лишь при системѣ, такъ называемой, начальственнаго самоуправленія. Но для насъ достаточно ограничиться этимъ опредѣленіемъ, взятымъ у знаменитаго писателя, ибо только этотъ видъ самоуправленія у Гнейста и надѣляется имъ настоящими чертами, которыя присущи всякому самоуправленію, какъ участію народа въ государственной власти на мѣстахъ. Почти такое же опредѣленіе компетенціи самоуправленія мы находимъ и у Лоренца Штейна. Л. Штейнъ опредѣляетъ компетенцію самоуправленія, какъ совокупность всѣхъ государственныхъ задачъ, способныхъ къ мѣстному ограниченію. Это опредѣленіе обнимаетъ у него всѣ три вида самоуправленія, которые мы у него находимъ, а именно: земство, общину и корпорацію. Около этихъ опредѣленій группируется большинство опредѣленій, встрѣчаемыхъ нами преимущественно въ нѣмецкой литературѣ. Надо замѣтить, что въ нашей русской литературѣ, не смотря на различіе направленій авторовъ указанныхъ нами выше сочиненій, мы встрѣчаемъ господство того же гнейсто-штейновскаго опредѣленія самоуправленія. Отличнымъ отъ этого является опредѣленіе послѣдователей той школы въ Германіи, которая выводитъ всѣ свои политическіе и соціальные взгляды изъ Безелеровской теоріи общества. Безелеръ хотѣлъ видѣть все право, вытекающее изъ народнаго духа; народъ такимъ образомъ, а не государство, являлся творцемъ всего правового строя. Государство при господствѣ такихъ воззрѣній должно было быть сведено на степень простой ассоціаціи. Такою же ассоціаціею представляется для послѣдователей подобной теоріи общество и всякій органъ самоуправленія. Изъ этого вытекаетъ, что компетенція самоуправленія можетъ быть совершенно отличною отъ компетенціи государства, это могутъ быть совершенно различныя по внѣшнему и внутреннему строенію ассоціаціи. Послѣдователемъ Безелера въ настоящее время является въ Германіи, главнымъ образомъ, Отто Гирке. Среднее мѣсто между этими двумя взглядами за-

нимаетъ французская литература и французское законодательство съ ихъ подраздѣленіемъ дѣлъ самоуправленія на дѣла правительственныя и дѣла общественныя.

Для того, чтобы намъ установить правильную точку зрѣнія на этотъ первый основной вопросъ самоуправленія, мы считаемъ долгомъ сказать нѣсколько словъ относительно значенія этого важнаго вопроса. По нашему мнѣнію, мы снова повторяемъ, разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ мѣстнаго самоуправленія въ томъ или иномъ смыслѣ зависитъ отъ предварительнаго разрѣшенія вопроса о томъ къ чему путемъ представительства призваны органы мѣстнаго самоуправленія: къ участію ли въ дѣлахъ мѣстныхъ администрацій или къ завѣдыванію одними своими хозяйственными интересами. Если въ опредѣленіи компетенціи мы видимъ различіе теоретическихъ взглядовъ и понятій, то обращая вниманіе на практику и законодательство мы видимъ различныя опредѣленія компетенціи самоуправленія, обусловленныя соображеніями иного рода. Въ опредѣленіи того, *что* можно предоставить такимъ органамъ, которые мы привыкли называть органами самоуправленія, заключается, какъ мы уже говорили, политическая сторона самоуправленія. Правительство, предоставляя самоуправленію одни свои хозяйственныя дѣла, тѣмъ самымъ исходило не изъ отвлеченныхъ теоретическихъ началъ какой-либо общественной теоріи, а изъ совершенно ясно представлявшейся ему практической необходимости—съузить по мѣрѣ возможности кругъ дѣйствій самоуправленія. Поэтому, въ опредѣленіи компетенціи должно сказаться довѣріе власти къ народу, разъ она все большее и большее количество своихъ функцій будетъ передавать народному самоуправленію. Съ этой точки зрѣнія намъ важно указать какъ тѣ предметы вѣдомства, такъ и тѣ предѣлы власти, которые мы видимъ у органовъ самоуправленія. Исполняя свою задачу, выяснить взгляды законодательства на основные вопросы самоуправленія, мы попытаемся въ дополнительномъ изложеніи указать: во первыхъ, общее опредѣленіе компетенціи самоуправленія въ европейскомъ законодательствѣ и, во вторыхъ, остановиться на нѣкоторыхъ вопросахъ, разрѣшеніе которыхъ имѣетъ особенное политическое значеніе. Первая группа, только что поставленныхъ нами вопросовъ естественно заставитъ насъ остановиться на опредѣле-

ніи взглядовъ законодательства въ двухъ различныхъ системахъ самоуправленія, именно въ системѣ Англіи и въ системахъ континента. Система Англіи, въ виду ея особенно важнаго значенія, займетъ слѣдующій (§ 2) отдѣльный параграфъ. Далѣе системы континента представятъ намъ весьма существенное различіе въ опредѣленіи того или иного основного вида самоуправленія: общины или земства. Поэтому мы и считаемъ долгомъ остановиться какъ на объемѣ компетенціи общины такъ и на объемѣ компетенціи общины и земства (§ 3).

Вторая группа вопросовъ, о которыхъ только что говорили, состоитъ въ томъ, что на первомъ мѣстѣ (§ 4) мы должны обратить вниманіе на указанное нами раздѣленіе дѣлъ самоуправленія, которое возникло вмѣстѣ съ провозглашеніемъ новыхъ принциповъ современнаго государства. Мы говорили о вошедшемъ со времени французской революціи раздѣленіи дѣлъ самоуправленія на дѣла правительственныя и общественныя. Необходимость выяснить значеніе этого дѣленія явствуетъ сама-собой, какъ по теоретическимъ (общественное значеніе самоуправленіе), такъ и по практическимъ (недовѣріе власти къ самоуправленію) соображеніямъ. Слѣдующимъ важнымъ вопросомъ, проливающимъ свѣтъ на политику государствъ по отношенію къ самоуправленію, служитъ опредѣленіе (§ 5) финансовой власти мѣстнаго самоуправленія. Каковъ принципъ, опредѣляющій хозяйство общины и земства (бюджетъ или принципъ услуги возмездія); какой характеръ этого хозяйства (свободный или принудительный); каковы предѣлы финансовой власти самоуправленія—все это вопросы, отъ рѣшенія которыхъ зависитъ правильная и точная постановка самоуправленія въ государствѣ. Отъ этихъ кардинальныхъ вопросовъ мы считаемъ нужнымъ перейти къ такимъ вопросамъ, которые наиболѣе затрагивала литература, или которые имѣютъ преимущественно-важное практическое значеніе. Мы считаемъ долгомъ отвести нѣсколько мѣста вопросу о распорядительной и исполнительной властяхъ въ мѣстномъ самоуправленіи (§ 6), ихъ опредѣленіи и ихъ взаимномъ отношеніи.

Для того, чтобы опредѣлить, какія дѣла мѣстной администраціи могутъ быть предметомъ вѣдомства самоуправленія, для этого мы полагаемъ совершенно достаточнымъ считать опредѣляю-

щимъ признакомъ *способность или неспособность этихъ дѣлъ къ мѣстному ограниченію*; вотъ что можетъ по нашему мнѣнію заставить не давать мѣстному самоуправленію той или иной государственной задачи. Слѣдовательно, вся забота о благосостояніи и безопасности путемъ самостоятельнаго распоряженія и исполненія должна по нашему мнѣнію лежать на мѣстномъ самоуправленіи. Но практика нѣсколько иначе смотритъ на это дѣло, и въ виду этого такой вопросъ, какъ вопросъ о полиціи безопасности долженъ составить предметъ особаго разсмотрѣнія (§ 7). Послѣднимъ изъ вопросовъ, подлежащихъ нашему особенному вниманію есть по нашему мнѣнію вопросъ о необходимости указать соотвѣтствующій дѣйствительному значенію самоуправленія объемъ компетенціи въ различныхъ земскихъ округахъ. Разсмотрѣніе всѣхъ этихъ вопросовъ, надѣемся, дастъ намъ возможность вывести изъ сопаставленія взглядовъ европейскаго законодательства на компетенцію самоуправленія нѣсколько общихъ положеній, опредѣляющихъ какъ наиболѣе господствующее теченіе въ этомъ направленіи, такъ и необходимое отношеніе власти и самоуправленія, что вмѣстѣ взятое дастъ намъ общую схему политической стороны самоуправленія, которое сказывается въ опредѣленіи его компетенціи, какъ необходимомъ показателѣ проявляемаго здѣсь довѣрія государственной власти къ народу.

---

§ 2. Системы Англіи.

Разница по строенію системъ мѣстнаго управленія Англіи и континента на столько существенна, что и въ указаніи на компетенцію самоуправленія объ ней надо говорить особо. Выше мы указывали на особенности историческаго государственнаго устройства Англіи и континента, которыя отражаются и на мѣстномъ управленіи. Политическій строй Англіи—продуктъ постепеннаго историческаго роста, поэтому немудрено, что одновременно въ англійскомъ государственномъ устройствѣ и въ мѣстныхъ управленіяхъ дѣйствуютъ совершенно разнородныя начала. Мы уже ука-

зывали на три рода учрежденій, совмѣстное существованіе которыхъ указываетъ на дѣйствія различныхъ принциповъ въ системѣ англійскаго мѣстнаго управленія. Поэтому мы и здѣсь примемъ такую систему разсмотрѣнія, которая ясно обрисовала-бы намъ значеніе каждаго изъ этихъ принциповъ; при этомъ предваряемъ, что мы хотѣли-бы сначала дать изложеніе компетенціи англійскихъ мѣстныхъ учрежденій, какъ это имѣло мѣсто до изданія новаго закона 1888 года, ибо новый законъ представляетъ собой хотя далеко не полное, но весьма рѣшительное вступленіе Англіи на путь демократическаго самоуправленія. Мы говорили уже о томъ опредѣленіи, которое Гнейстъ даетъ двумъ видамъ самоуправленія, существующимъ въ Англіи, которые онъ называетъ: начальственное самоуправленіе (obrigkeitliche Selfgovernement) и хозяйственное самоуправленіе (Wirthschaftliche Selbstverwaltung). Первый видъ самоуправленія есть по мнѣнію Гнейста дѣйствительное самоуправленіе; оно является связующимъ звеномъ между обществомъ и государствомъ; оно охраняетъ какъ порядокъ въ государствѣ, такъ и свободу въ обществѣ; однимъ словомъ, это самоуправленіе въ Англіи является показателемъ гармоніи, существующей между государствомъ и обществомъ. Наоборотъ, хозяйственный видъ самоуправленія есть уже деградація отношеній между государствомъ и обществомъ; оно основано на представительствѣ интересовъ, интересовъ частныхъ, а не общихъ, поэтому оно является показателемъ порчи государственнаго союза, ибо государственные интересы при такой системѣ управленія отодвигаются на второй планъ и уступаютъ мѣсто интересамъ частнымъ*). Если же мы обратимъ вниманіе на исторію развитія соціальныхъ отношеній въ Англіи, то окраска той или иной системы получится для насъ совершенно иная. Мы уже говорили въ общихъ чертахъ о томъ значеніи, которое имѣютъ и имѣли Гнейстовскіе принципы начальственнаго и хозяйственнаго самоуправленія. Первый изъ этихъ видовъ самоуправленія можетъ быть нами названъ аристократическимъ видомъ самоуправленія, второй—демократическимъ. Если мы будемъ имѣть это въ виду, то для насъ совершенно станетъ яснымъ, и, при данныхъ условіяхъ, исторически-

*) См. выше, § 5 этой главы; болѣе подробное указаніе на законы и сочиненія, на коихъ основанъ этотъ § см. въ приложеніи къ главѣ второй.

необходимымъ появленіе демократическихъ видовъ самоуправленія. Съ этой-же точки зрѣнія объясняется и появленіе въ Англіи учрежденій, свидѣтельствующихъ объ административной централизаціи, такъ какъ правительство, благодаря измѣнившимся соціальнымъ условіямъ, было не въ силахъ довѣрять тѣмъ соціальнымъ группамъ, на плечахъ которыхъ лежало до этого времени управленіе страною. Обращаясь теперь къ самому перечисленію дѣлъ, подлежавшихъ вѣдомству того или другого вида самоуправленія, мы не можемъ здѣсь-же не оговорить по нашему мнѣнію заблужденія, принадлежащаго Гнейсту. Гнейстъ, какъ извѣстно, считалъ, что только предметы вѣдомства начальственнаго самоуправленія суть дѣла государственной власти; это, какъ онъ перечисляетъ, суть: юрисдикція налоговъ, исполненіе должности присяжнаго засѣдателя, полицейская служба, охраненіе мира и т. п. *), тогда какъ дѣла хозяйственнаго самоуправленія суть только заботы о благосостояніи; и здѣсь-же Гнейстъ даетъ перечисленіе различныхъ видовъ этихъ заботъ: дороги, призрѣніе бѣдныхъ, народное образованіе и т. д. Несомнѣнно, въ этомъ заключается какое-то недоразумѣніе, тѣмъ болѣе, что полицію безопасности онъ одинаково относитъ къ обязанностямъ того и другого вида самоуправленія. Если мы будемъ признавать задачу государственнаго управленія не только въ охранѣ безопасности, но и въ заботахъ о благосостояніи населенія, то нѣтъ никакого сомнѣнія, что общественное призрѣніе, народное образованіе, пути сообщенія и т. п. суть такіе-же государственные, какъ и общественные интересы: въ завѣдываніи ими одинаково заинтересованы какъ общество, такъ и государство. Поэтому принадлежность ихъ чисто-правительственнымъ органамъ или чисто-общественнымъ органамъ не мѣняетъ ихъ государственнаго характера. Наоборотъ, дѣла, которыя Гнейстъ относитъ къ обязанностямъ начальственнаго самоуправленія, менѣе могутъ подлежать тому мѣстному ограниченію, которое присуще всякому предмету вѣдомства самоуправленія, а именно: практика современнаго государства концентрируетъ въ своихъ рукахъ вопросы суда и финансовой политики, какъ таковые, которые не представляется удобнымъ передавать по соціальнымъ соображеніямъ мѣст-

*) См. Gneist: «Selfgovernement», стр. 510.

нымъ органамъ. Все это будетъ намъ еще болѣе ясно, если хотя бѣгло прослѣдимъ главныя стадіи развитія мѣстныхъ учрежденій Англіи. Дѣла, которыя лежали на учрежденіи аристократическаго самоуправленія Англіи, были чисто государственныя дѣла, соотвѣтствующія этой стадіи развитія государственныхъ учрежденій, которая имѣла мѣсто въ эпоху образованія института мировыхъ судей *). Государство XIII и XIV вѣковъ почти не видѣло другихъ задачъ, какъ охраны внѣшняго и внутренняго мира, и оно считало себя въ правѣ брать для этого съ населенія деньги и людей для военныхъ надобностей. Поэтому, армія, финансы и судъ, таковы три основныя категоріи заботъ, лежавшихъ на государствѣ. Полицейская охрана, какъ извѣстно, является значительно позднѣе и поэтому для мѣстныхъ учрежденій въ эпоху первоначальнаго ихъ образованія должны остаться преимущественно двѣ задачи: финансовая и судебная, что мы и видимъ у мировыхъ судей Англіи. Такія должности не могли быть выборными, и, какъ мы увидимъ ниже, не по винѣ правительства мировой судья, будучи de jure короннымъ чиновникомъ, обратился въ самостоятельный органъ самоуправленія. Наряду съ ними еще тогда же существовала выборная должность коронера, котораго обязанность была производство слѣдствій по уголовнымъ дѣламъ *). При современныхъ политическихъ воззрѣніяхъ это представляется очень страннымъ, такъ какъ, производство слѣдствій есть обыкновенно такое дѣло, которое не делегируется самоуправленію; но при отсутствіи государственной полицейской охраны, это становится вполнѣ понятнымъ въ связи съ господствомъ института круговой поруки, какъ единственнымъ по тогдашнимъ условіямъ средствомъ къ поддержанію порядка. Мировые судьи постепенно все болѣе и болѣе развивали свою компетенцію сообразно съ ростомъ самаго государства. Практика, а затѣмъ и законодательство постарались упорядочить ихъ дѣятельность, установивъ различные виды засѣданій смотря по важности дѣла и различные способы веденія самаго засѣданія, смотря по роду рѣшаемаго дѣла (судебное разбирательство; юрисдикція налоговъ; назначеніе должност-

*) См. Ковалевскій. «Исторія полицейской администраціи Англіи».

*) О должности коронера см. Gneist: «Selfgovernement», стр. 171 и слѣд.

ныхъ лицъ). Въ XVI вѣкѣ появляются новыя учрежденія, приходскія управленія, при этомъ самыя дѣла, возложенныя на приходы, начиная съ Генриха VIII и вплоть до 1834 года (Gilbert act) были дѣла государственныя: призрѣніе бѣдныхъ, дороги, мѣстная полиція. Государственный характеръ приходскаго управленія сказался и въ томъ, что должностныя лица его утверждались мировыми судьями. Порядокъ этотъ былъ отмѣненъ лишь при Георгѣ III, когда на управленіе приходовъ стали смотрѣть съ бо́льшимъ довѣріемъ. Главное же доказательство въ пользу государственнаго значенія приходовъ служитъ то, что дѣла, ввѣренныя приходу, ввѣрялись въ полное ихъ завѣдываніе съ правами по распорядительной и принудительной власти. Послѣ двухъ статутовъ 1562 и 1572 гг. въ Англіи напали на мысль соціалистовъ о правѣ на трудъ говоритъ Фишель*). Если согласиться съ этой оцѣнкой, то приходы являлись стало быть исполнителями такъ сказать соціальныхъ функцій государственной власти. Соединеніе приходовъ въ уніи не измѣнило характера завѣдыванія дѣлами. Черезъ годъ послѣ изданія закона 1834 года объ обязательномъ соединеніи въ уніи явилась городская реформа, важная какъ реформа относительно организаціи. Компетенція городского управленія охватила всѣ вопросы управленій: городское хозяйство, полицію безопасности и полицію благосостоянія. Въ 1836 году приходамъ предоставлено было соединяться въ уніи для цѣли дорожнаго правленія, затѣмъ въ 1848 году государство беретъ на себя заботы о народномъ здравіи. Путемъ постепеннаго развитія эти дѣла по охраненію народнаго здравія ввѣряются сельскимъ и городскимъ дистриктамъ. Въ городахъ роль дистриктовъ исполняетъ городской совѣтъ. Власть этихъ учрежденій есть власть въ полномъ смыслѣ слова съ правомъ изданія административныхъ распоряженій и съ полною свободою приведенія въ исполненіе всѣхъ подлежащихъ его вѣдѣнію административныхъ мѣръ. Наконецъ, въ 1870 году государство беретъ на себя заботу о народномъ образованіи. На мѣстахъ появляются выборное школьное бюро и выборные комиссары, дѣйствующіе со всѣми правами административныхъ органовъ государствъ. Этотъ небольшой пере-

*) Фишель. Государственный и общественный строй Англіи.

чень даетъ, какъ намъ кажется, право заключить, что государственная власть Англіи далеко не такъ враждебно стоитъ къ принципамъ демократическаго самоуправленія, какъ это думаетъ Гнейстъ; по мѣрѣ того, какъ развивалось понятіе о задачахъ государственной власти, и появлялись на видъ новые предметы, подлежащіе ея вѣдѣнію, государство не только пользовалось уже сложившимися единовременно приходами и уніями, но и вновь создавало подобныя же учрежденія. Знаменательно, что тотъ же видъ демократическаго самоуправленія явился въ 1835 году. Начала городской реформы были приложены къ англійскимъ графствамъ. Общее разсмотрѣніе ихъ компетенціи показываетъ, что въ Англіи всѣ виды мѣстнаго самоуправленія имѣли всегда въ своемъ завѣдываніи дѣла мѣстной администраціи. При этомъ и по предметамъ вѣдомствъ и по предметамъ предоставленной ихъ органамъ власти, они всегда функціонировали, какъ государственныя должности. Послѣ этого небольшого введенія мы считаемъ долгомъ указать на компетенцію различныхъ англійскихъ дѣленій и потомъ для большаго удобства разсмотрѣнія остановимся не на опредѣленіи компетенціи различныхъ видовъ самоуправленія, а на опредѣленіи компетенціи различныхъ округовъ. Поэтому, сначала мы укажемъ на предметы вѣдомствъ и предметы власти учрежденій приходовъ и уній, во-вторыхъ, на компетенцію городского самоуправленія и въ-третьихъ, на компетенцію органовъ самоуправленія въ графствахъ. Въ этомъ послѣднемъ территоріальномъ дѣленіи намъ особенно будетъ любопытно видѣть попытки примиренія учрежденій, которыя суть отраженіе разнородныхъ принциповъ. Мы разумѣемъ институтъ мировыхъ судей и графскіе совѣты.

Говоря о компетенціи городскихъ общинъ, мы должны имѣть въ виду указанное выше и общее ихъ значеніе по сравненію съ городами континента *). Въ виду особо сложившейся исторіи городской жизни Англіи, мы видимъ, что городскія учрежденія уступаютъ мѣсто органамъ другого порядка, каковыми являются бюро уній и дистриктовъ. Такимъ образомъ сами города входятъ въ составъ

*) Кромѣ реформы 1835 г. для городовъ Англіи важенъ законъ (Municipal corporat. act), который является кодификаціею городского права; о законахъ, опредѣляющихъ систему мѣстнаго управленія Англіи, и о литературѣ вопроса см., приложенія къ сей (II) главѣ, стр. 226 и слѣд.

этихъ высшихъ учрежденій, слѣдовательно, они дѣйствуютъ не какъ самостоятельные органы, а лишь принимая на себя обязанности по исполненію, которыя имъ предписываютъ высшіе органы, каковыми являются бюро уній и дистриктовъ. Тѣмъ не менѣе, несмотря на такое, свойственное лишь Англіи, раздробительное завѣдываніе отдѣльными отраслями народнаго благосостоянія, городскія учрежденія Англіи вездѣ и всегда являются съ правами правительственныхъ учрежденій. Это въ особенности видно изъ того, что нѣкоторымъ англійскимъ городамъ предоставлено было право избирать себѣ судью, что de jure не имѣютъ графства: какъ извѣстно, мировые судьи графствъ подлежатъ назначенію короля. Далѣе, въ такомъ спорномъ вопросѣ, какимъ является полиція безопасности, англійскіе города значительно стоятъ выше континентальныхъ, такъ какъ у нихъ, за немногимъ лишь исключеніемъ, вся полиція безопасности находится въ вѣдѣніи городского самоуправленія. Реформа 1834 года, преобразовавшая англійскую полицію на подобіе континентальной, коснулась лишь нѣкоторыхъ болѣе крупныхъ центровъ. Затѣмъ, весьма любопытно указать, что постановка всѣхъ остальныхъ вопросовъ, которые важны намъ для опредѣленія степени самостоятельнаго самоуправленія (самостоятельное разрѣшеніе подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ, вопросы обложенія и тому подобные), является весьма удовлетворительною въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи.

Своеобразное дѣленіе въ Англіи представляютъ приходы. Приходское управленіе имѣло въ своемъ вѣдомствѣ сначала лишь призрѣніе бѣдныхъ, которое обусловливалось сборомъ извѣстныхъ налоговъ съ обитателей приходовъ, устройствомъ рабочихъ домовъ и вообще организаціею помощи бѣдному населенію и принятіемъ суровыхъ мѣръ противъ бродяжничества и нищенства (законъ 1531 года допустилъ въ этомъ случаѣ клейменіе и отдачу въ рабство). Далѣе, на приходы возлагается полицейское и дорожное управленіе; такимъ образомъ, приходы вмѣщаютъ въ себѣ завѣдываніе тремя весьма важными отраслями мѣстной администраціи: полиціею, дорогами и призрѣніемъ бѣдныхъ. Явившіяся въ 1834 году новыя административныя дѣленія Англіи, такъ называемыя уніи или дистрикты, не измѣнили ничего въ характерѣ компетенціи самоуправленія. Если эти уніи обязаны нѣкоторымъ отчетомъ передъ центральными учрежденіями, зато по отношенію къ мѣстному насе-

ленію являются органомъ дѣйствительно иногда очень суровой административной власти.

Выборныя бюро для охраны народнаго здравія, по законамъ 1848 и 1874 годовъ, снабжены были еще болѣе широкими полномочіями, а именно: имъ было предоставлено издавать мѣстные регламенты, которые могли приспособлять мѣры общаго законодательства къ мѣстныхъ условіямъ; затѣмъ, были вправѣ принимать самостоятельно цѣлый рядъ мѣръ противъ заразныхъ болѣзней, а также рядъ мѣръ по санитарной части. Наконецъ, явившіяся въ 1870 г. мѣстныя школьныя бюро также были надѣлены весьма широкими полномочіями; они вправѣ издавать регламенты, имѣющіе цѣлью понужденіе родителей посылать дѣтей въ школу, потомъ, они заботятся обо всемъ, что можетъ содѣйствовать народному образованію, такъ что и въ этомъ оригинальномъ строѣ искусственно созданныхъ административныхъ дѣленій мы видимъ, что органы самоуправленія являются дѣйствительно участниками въ дѣлахъ мѣстной администраціи, насколько послѣднія поддаются мѣстному ограниченію. Теперь мы перейдемъ къ высшему административному дѣленію графства. Мы остановимся только на институтѣ мировыхъ судей и на графскихъ совѣтахъ. Институтъ мировыхъ судей, какъ извѣстно, функціонируетъ или какъ единоличный органъ, или какъ коллегіальный. Одинъ мировой судья является преимущественно судьею и затѣмъ объемъ его судебной компетенціи растетъ по мѣрѣ соединенія его съ другими мировыми судьями: соединеніе двухъ мировыхъ судей (малая сессія) является и судебною, и административною инстанціею; наиболѣе сложной является компетенція у четвертныхъ съѣздовъ мировыхъ судей. Почти нѣтъ ни одной отрасли управленія, которая бы не касалась прямо или косвенно юрисдикціи мировыхъ судей. До закона 1888 года съѣздъ мировыхъ судей являлся совершенно своеобразнымъ учрежденіемъ современнаго государства. Только путемъ долгихъ историческихъ наслоеній, путемъ долгой привычки самого населенія и путемъ старанія самихъ мировыхъ судей можно было придти къ созданію такого оригинальнаго конгламмерата различныхъ предметовъ вѣдомствъ. Характеръ всей англійской администраціи носитъ на себѣ отпечатокъ судебной должности. Это особенно сказывается въ должности мировыхъ судей. Смѣшеніе властей административной и судебной, которое мы видимъ

въ Англіи и которое, вопреки теоріи Монтескьё, нисколько не вредитъ свободѣ англійскаго народа,—это смѣшеніе значительно разнится отъ того, которое мы встрѣчали и встрѣчаемъ на континентѣ. Разница происходитъ отъ того, что въ Англіи судья подчиняетъ себѣ администратора, а на континентѣ, наоборотъ, администраторъ заслоняетъ собою судью. Поэтому, совершенно различная судьба постигла должности по мѣстному управленію въ Англіи и на континентѣ. По мѣрѣ все бо̀льшаго и бо̀льшаго роста самостоятельности суда и уваженія къ нему росло и значеніе англійскихъ государственныхъ должностей. Наоборотъ, на континентѣ требованія административной централизаціи часто совершенно разрушали и уничтожали самостоятельность суда. Если бы мы хотѣли въ терминахъ, встрѣчающихся на континентѣ, изложить обязанности съѣзда мировыхъ судей, какъ высшей инстанціи графства, то мы должны искать имъ аналогію въ прошедшемъ. Только старинныя народныя собранія, рѣшавшія и судебные, и финансовые, и административные, и религіозные вопросы, могли сравниться съ подобными учрежденіями. Съѣзды мировыхъ судей являются, во-первыхъ, судебной инстанціей, какъ по гражданской, такъ и уголовной юрисдикціи; далѣе, этотъ съѣздъ можетъ быть названъ земскимъ представительствомъ графствъ, ибо онъ рѣшаетъ всѣ тѣ вопросы, которые подлежатъ рѣшенію земскаго представительства на континентѣ Европы, а именно: почти всѣ вопросы о благосостояніи. Затѣмъ, эта коллегія, которой ввѣрено назначеніе цѣлаго ряда должностныхъ лицъ, вѣдаетъ полицію безопасности; наконецъ, это учрежденіе имѣетъ характеръ административнаго суда. Такимъ образомъ, съѣздъ мировыхъ судей является чисто административнымъ учрежденіемъ, земскимъ представительствомъ, обыкновеннымъ судомъ и административнымъ судомъ. Очевидно, такого разнообразія функцій не имѣетъ и не имѣло ни одно изъ земскихъ представительствъ континента. Надо имѣть въ виду, что упомянутыя выше бюро для различныхъ предметовъ вѣдомствъ сначала находились подъ извѣстнымъ контролемъ судей. Все взятое вмѣстѣ дастъ намъ доказательство той мысли, что въ компетенціи органовъ самоуправленія сказывается довѣріе къ государственной власти, пока государственная власть сознавала свою солидарность съ тѣми соціальными группами, которыя поставляли контингентъ мировыхъ судей. До тѣхъ поръ ми-

ровые судьи были полновластными распорядителями судебъ графствъ. Ростъ демократическихъ стремленій заставилъ государственную власть съ меньшимъ довѣріемъ относиться къ излюбленной формѣ самоуправленія. Новые виды самоуправленія считались болѣе надежными для удовлетворенія интересовъ народныхъ массъ, о которыхъ считала себя обязанной пещись государственная власть. Такимъ образомъ, все болѣе и болѣе съуживалась самостоятельность мировыхъ институтовъ путемъ административной централизаціи, и только новый законъ о мѣстномъ управленіи дѣлаетъ шагъ назадъ. Это видно изъ краткаго обозрѣнія компетенціи новыхъ графскихъ совѣтовъ; въ статьѣ 10-й закона 1888 г. перечисляются тѣ учрежденія, обязанности и полномочія которыхъ могутъ быть съ утвержденія парламента переданы графскимъ совѣтамъ посредствомъ особаго акта бюро мѣстнаго управленія. Эти учрежденія суть: тайный совѣтъ, статсъ-секретаріатъ, департаментъ научнаго образованія или другое какое-либо установленіе, полномочіе котораго относится къ дѣламъ графствъ. Несмотря на это возможное расширеніе новыхъ учрежденій, кругъ дѣлъ ихъ достаточно обширенъ. Статья 1-я новаго закона говоритъ, что совѣты графствъ учреждаются для дѣлъ административныхъ и финансовыхъ, и затѣмъ, законъ при опредѣленіи круга административныхъ дѣлъ прямо говоритъ, что графскимъ совѣтамъ передаются тѣ дѣла, которыя составляли административную компетенцію четвертныхъ съѣздовъ. Изъ административныхъ дѣлъ, переданныхъ въ вѣдѣніе новыхъ учрежденій, важнѣйшія суть: завѣдываніе имуществами графства, содержаніе мостовъ и дорогъ, полиція общественнаго здравія, устройство и содержаніе исправительныхъ школъ для малолѣтнихъ и визитація домовъ для умалишенныхъ и выдача разрѣшеній на устройство народныхъ театровъ и увеселительныхъ заведеній. При этомъ надо замѣтить, что новый законъ представляетъ такой же компромиссъ, какимъ является большинство мѣропріятій въ Англіи. Въ наиболѣе спорныхъ вопросахъ, каковы вопросы о полиціи, билль, подобно нашему русскому законодательству, отдѣляетъ заботы о содержаніи полиціи отъ завѣдыванія личнымъ составомъ; забота о послѣднемъ лежитъ на мировыхъ судьяхъ, тогда какъ заботы перваго рода ввѣряются графскимъ совѣтамъ или въ полное ихъ завѣдываніе, или на совмѣстныя рѣшенія судей и совѣтовъ. Затѣмъ, функціи финансовыя

касаются не только установленія налоговъ, совершенія займовъ, но и счетнаго контроля надъ должностными лицами. Изъ этого мы видимъ, что въ Англіи во всѣхъ единицахъ: въ общинахъ, уніяхъ и графствахъ, какіе органы самоуправленія ни существовали бы, вездѣ они принимаютъ дѣятельное участіе въ мѣстной администраціи, какъ по предметамъ вѣдомствъ, такъ и по степени предоставленной имъ власти.

---

§ 3. Общее опредѣленіе компетенціи общинъ и земствъ.

Теперь попробуемъ нѣсколько систематизировать административные взгляды на компетенцію самоуправленія въ континентальныхъ государствахъ *). По ученію Штейна, самоуправленіе является въ видѣ трехъ основныхъ формъ: земства, общины и корпораціи. Мы будемъ говорить только о двухъ первыхъ. Дѣленіе самоуправляющихся союзовъ на общины и земства нельзя оправдать никакими теоретическими соображеніями. Исторически сложившіяся обстоятельства на континентѣ заставили въ общинѣ видѣть единственно прочный очагъ самоуправленія. Земство (по нѣмецкой терминологіи Landschaft) на континентѣ оставило въ исторіи дурную память: эти сословные чины (Landstände), закоченѣвшіе въ своихъ узкосословныхъ интересахъ, всегда были, особенно въ Германіи, ретроградпѣе правительства. Одно время въ концѣ XVIII вѣка (1787 г.) ожило во Франціи сочувствіе къ провинціальнымъ чинамъ, но тамъ это сочувствіе было лишь предтечей революціонныхъ вспышекъ: провинціальнымъ чинамъ желали дать политическое, а не административное значеніе. Революція отнеслась на практикѣ неблагопріятно къ земскому представительству провинцій. Пышныя фразы революціонныхъ конституцій о свободѣ демократическаго управленія только произносились, но не осуществлялись. Самое большое вниманіе выпало на долю общины. Въ общинѣ заключается «сила свободныхъ народовъ», восклицалъ Токвиль. «Общинный строй есть зерно всякаго самоуправленія», говоритъ Лоренцъ Штейнъ. «Основаніе свободнаго государства есть свободная община», — такими словами начинался австрійскій за-

---

*) Ближайшее указаніе законовъ и литературы по самоуправленію разбираемыхъ въ § 3 странъ см. Приложеніе къ сей (II) главѣ.

конъ 1849 года, изданный вскорѣ послѣ революціи. Таковы нѣкоторыя доказательства установившихся симпатій въ пользу общинъ. Здѣсь надо замѣтить то различіе, которое мы находимъ между городскими и сельскими общинами. Та и другая категоріи самоуправляющихся союзовъ имѣютъ свою особую исторію. Городскія общины могутъ похвалиться своимъ ростомъ, процвѣтаніемъ и упадкомъ; сельскія общины, къ сожалѣнію, могутъ только дать доказательства постепеннаго ихъ порабощенія. Города уступили только силѣ государства, сельскія общины еще ранѣе этого уступали первенство феодаламъ. Поэтому въ немногихъ государствахъ сохранилась свободная крестьянская община; въ теченіе среднихъ вѣковъ въ большинствѣ государствъ сельская община падаетъ съ упроченіемъ феодальныхъ отношеній. Благодаря такой разницѣ исторій тѣхъ и другихъ общинъ мы замѣчаемъ разницу и въ опредѣленіи компетенціи ихъ. Сельскія общины вѣдаютъ почти всѣ дѣла администраціи, падающія на ихъ округъ; тогда какъ городскія общины имѣютъ болѣе сокращенный кругъ дѣлъ. Это понятно, такъ какъ городъ переходилъ изъ политическихъ единицъ въ административныя, и потому политическія соціальныя условія были таковы, что государственная власть недовѣрчиво къ нимъ относилась. Сельская община была болѣе зависима, поэтому ей и опасно было поручать такія дѣла, которыя не вѣдали городскія общины. Въ слѣдующемъ § мы будемъ говорить о раздѣленіи дѣлъ, поручаемыхъ общинамъ, на правительственныя и общественныя. Теперь же, сравнивая различные общинные уставы, мы можемъ придти къ слѣдующимъ общимъ положеніямъ: во-первыхъ, государства, которыя отдѣляютъ сельскія общины отъ городскихъ, представляютъ намъ въ сельскихъ общинахъ сосредоточенными всѣ заботы о благосостояніи и безопасности населенія; кромѣ того, онѣ имѣютъ финансовую, распорядительную и исполнительную власть; во-вторыхъ, компетенція городскихъ общинъ въ тѣхъ же государствахъ сокращается въ пользу выдѣленія полиціи безопасности. Въ государствахъ Германіи этотъ вопросъ значительно видоизмѣняетъ городское устройство; тамъ есть мѣстности, гдѣ города на основаніи ихъ старинныхъ уставовъ по собственному праву имѣютъ полицію безопасности; затѣмъ всѣ остальные города Германіи считаютъ полицію безо-

пасности правительственнымъ дѣломъ, но обыкновенно завѣдываніе ею поручается главѣ общиннаго управленія; въ-третьихъ, государства, гдѣ не раздѣляются сельскія и городскія общины, вообще значительно съуживаютъ компетенцію ихъ, или же, въ случаѣ ея расширенія, берутъ на себя назначеніе исполнительныхъ органовъ общины. Такимъ образомъ, мы можемъ съ увѣренностію сказать, что вездѣ въ Западной Европѣ компетенція общины безъ сомнѣнія является извѣстнымъ кругомъ административныхъ обязанностей, которыя различаются лишь по степени довѣрія, оказываемаго государствомъ общинѣ. Сліяніе сельской и городской общины, какъ это было во Франціи, привело къ тому, что вообще самостоятельность общины значительно уменьшилась.

Земскія учрежденія, какъ мы уже говорили, пользуются далеко не такою лестною репутаціей, какою пользуется свобода общины. Земское представительство послѣ революціи можно свести къ двумъ типамъ: земское представительство нѣкоторыхъ государствъ, какъ показатель остатка значенія этихъ провинцій въ смыслѣ самостоятельныхъ государствъ (провинціи Австріи, Пруссіи и Баваріи, также Голландіи и т. п.); во-вторыхъ, земское представительство во Франціи, какъ играющее роль эксперта при органахъ администраціи; первый типъ постепенно отживалъ свой вѣкъ, второй — долженъ былъ пройти долгій путь, чтобъ изъ пособника администраціи дойти хоть до скромной роли органа, контролирующаго администрацію. Не всѣмъ государствамъ удалось сразу, какъ это сдѣлала Бельгія, выйти на новую дорогу и сдѣлать земское представительство не политическою, а административною властью въ государствѣ.

Мы видимъ въ европейскихъ государствахъ обыкновенно только одинъ самоуправляющійся земскій округъ; только въ Россіи, Австріи и Пруссіи ихъ два; другими словами, только въ этихъ трехъ государствахъ уѣзды имѣютъ земское представительство. Правда, во Франціи и Греціи являются еще въ уѣздахъ выборные совѣты, но они играютъ только роль экспертовъ при главѣ уѣздной власти. Мы укажемъ сначала на положеніе земской компетенціи въ девяти государствахъ, имѣющихъ только одинъ земскій округъ (четыре романскихъ государства, три скандинавскихъ, а также Бельгія и Голландія). Наиболѣе ограниченными по количеству и степени власти являются провинціальные

земскіе органы скандинавскихъ государствъ. Восемнадцать областей Даніи и столько же въ Норвегіи имѣютъ по одному земскому органу; въ Даніи — совѣтъ изъ семи до тринадцати членовъ, а въ Норвегіи — совѣтъ при начальникѣ провинціи изъ представителей сельскихъ общинъ. Роль обоихъ совѣтовъ: во-1-хъ, быть экспертами при правительствѣ и во-2-хъ, имѣть нѣкоторую самостоятельную власть по финансовымъ вопросамъ—вотировать всѣ расходы и распоряженіе доходами. Нѣсколько шире компетенція совѣтовъ въ Даніи. Они опредѣляютъ нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ въ округѣ. Еще шире сравнительно съ Даніей и съ Норвегіей компетенція земскаго собранія въ Швеціи. Земское собраніе шведскихъ провинцій, кромѣ финансовой власти по утвержденію бюджета и власти по назначенію лицъ, исполняющихъ подлежащія вѣдѣнію собранія дѣла, имѣетъ еще и распорядительную власть по всѣмъ вопросамъ, содѣйствующимъ мѣстному благосостоянію (пути сообщенія, народное здравіе, просвѣщеніе, поощреніе всѣмъ отраслямъ промышленности). Наконецъ, чисто государственное значеніе земскихъ собраній Швеціи указывается тѣмъ, что они избираютъ членовъ въ нижнюю палату.

Типъ провинціальнаго устройства Голландіи и Бельгіи и четырехъ романскихъ государствъ (Франціи, Италіи, Испаніи и Португаліи) представляетъ значительныя черты сходства какъ по своей организаціи, такъ и по своей компетенціи. Организація провинціальнаго управленія всѣхъ этихъ собраній съ внѣшней стороны напоминаетъ Россію—выборное земское собраніе, управа и губернаторъ, какъ правительственное лицо, ближе всѣхъ стоящее къ этимъ земскимъ органамъ. Затѣмъ, по степени большей самостоятельности земства, эти государства представляютъ три типа: 1) Франція и Италія въ органахъ самоуправленія ищутъ преимущественно содѣйствія правительству, такъ что главнѣйшая ихъ роль быть экспертами; 2) далѣе, Испанія и Португалія отдаютъ самоуправленію часть дѣлъ, но въ этой части онѣ вполнѣ распорядительная власть; наконецъ, 3) Бельгія и Голландія тѣсно сближаютъ самоуправленіе съ администраціею, въ результатѣ чего самоуправленіе получаетъ всю активную власть.

Въ такомъ порядкѣ мы и постараемся взглянуть на законодательную постановку самоуправленія.

Разсматривая объемъ компетенціи французскаго само-

управленія, мы увидимъ, что, несмотря на громкія заявленія Виддингтона, правительство Франціи въ сущности не измѣнило своей традиціи и въ новомъ законѣ 10 августа 1871 г. самоуправленіе получило значеніе суррогата и корректива администраціи, но не значеніе самой администраціи. Департаментская коммиссія получила право контролировать префекта, но за то далеко незначительно была расширена распорядительная власть земскаго самоуправленія.

Во-1-хъ надо замѣтить, что самая неоспоримая часть земскаго самоуправленія — его финансовая власть — далеко не стоитъ такъ, какъ въ другихъ странахъ: департаментскій бюджетъ въ началѣ и въ концѣ у правительства. Art. 57 Закона 1871 г. оставляетъ на префектѣ составленіе и представленіе бюджета, возлагая лишь на него обязанность сообщать его департаментской коммиссіи. Затѣмъ окончательное утвержденіе лежитъ на правительствѣ; во-2-хъ, достаточно прочесть Art. 77, опредѣляющій компетенцію исполнительнаго органа департаментскаго самоуправленія, чтобы убѣдиться въ отсутствіи у самоуправленія прямого воздѣйствія на мѣстныя государственныя дѣла. Этотъ § гласитъ: Департаментская коммиссія ведетъ (règle) дѣла, которыя ей поручены генеральнымъ совѣтомъ въ границахъ сдѣланной ему делегаціи. Она обсуждаетъ (delibère) всѣ вопросы, которые ему поручены закономъ, и она подаетъ мнѣнія префекту по всѣмъ вопросамъ, которые онъ ей предлагаетъ, или на которые она считаетъ долгомъ обратить его вниманіе въ интересѣ департамента.

Слѣдовательно, собственно исполнительною властью этотъ органъ не является. Его компетенція значительно ниже нашихъ управъ.

Какіе же предметы ввѣрены органамъ департаментскаго самоуправленія, какъ органамъ распорядительной власти?

Суть ли это дѣла чисто земскія и ничего не имѣющія общаго съ государственными? Словомъ, отразилось ли и здѣсь это дѣленіе, положенное въ основу французскаго законодательства о муниципальныхъ управленіяхъ?

Если мы внимательно отнесемся къ изученію закона 1871 г. и просмотримъ мотивы его, высказанные при обсужденіи его, то увидимъ, что разъединеніе интересовъ земскаго и государственнаго проведено въ этомъ законѣ еще полнѣе, и именно это видно въ тѣхъ §§, которые стремятся расширить компетенцію департаменскаго

самоуправленія въ отношеніи распорядительной власти. Это преимущественно касалось установленія контроля департаментскихъ совѣтовъ надъ общинами на счетъ власти префекта. Парламентская коммиссія желала замѣнить власть префекта по финансовымъ и важнѣйшимъ административнымъ вопросамъ властью департаментской коммиссіи. Департаменту желали довѣрить и надзоръ за общинами. Общины подчинены, главнѣйшимъ образомъ, департаменту самоуправленія 1) въ отношеніи maximum'а вотируемыхъ добавочныхъ сантимовъ и 2) относительно классификаціи и опредѣленія ширины и т. п. сельскихъ дорогъ; если мы теперь посмотримъ, чего желала коммиссія, то увидимъ, что она желала именно выдѣлить изъ-подъ власти префекта тѣ дѣла, которыя она считаетъ земскими по преимуществу, именно дѣла по хозяйству общинъ, какъ извѣстнаго территоріальнаго частнаго хозяйства: покупки, отчужденія, аренда общинной собственности, принятіе даровъ и легатовъ,—вотъ что должно быть подчинено департаментскому самоуправленію.

Это вполнѣ логично съ точки зрѣнія противуположенія государственныхъ и коммунальныхъ интересовъ. Разъ стараются признать существованіе на мѣстѣ какихъ-то ничего общаго съ государствомъ не имѣющихъ интересовъ, возникающихъ вслѣдствіе общенія людей въ такихъ территоріальныхъ союзахъ, то административныя отношенія въ общинѣ и земствѣ стараются строить на принципахъ частныхъ хозяйствъ; тогда естественно надо вести дѣло такъ, чтобы низшіе коммунальные союзы въ своихъ частнохозяйственныхъ интересахъ подчинялись высшимъ таковымъ же союзамъ. Въ результатѣ такого порядка вещей и получается раздѣленіе органовъ, заботящихся о благосостояніи населенія. Насколько это раздѣленіе трудно провести въ жизнь, доказываетъ то, что къ числу дѣлъ, не подлежащихъ по французскому закону 1871 г. контролю исполнительной власти, принадлежитъ обязанность распредѣленія прямыхъ налоговъ. Какимъ образомъ это чисто государственное дѣло ввѣряется въ безотчетное распоряженіе органа самоуправленія? Ввѣряется потому, что государство находитъ въ департаментскомъ совѣтѣ единственный органъ, гарантирующій правильность раскладки, — слѣдовательно здѣсь совѣтъ вступаетъ въ сѣть административныхъ органовъ; очень странно, отчего правительство не идетъ тѣмъ

путемъ, который указывалъ докладчикъ 1871 г., Ваддингтонъ: «замѣнить постепенно власть префекта властью выборнаго органа».

Такимъ образомъ, законодательная постановка вопроса о земскомъ самоуправленіи во Франціи еще отражаетъ на себѣ неясность взгляда на самоуправленіе, какъ на органъ государственный.

Глядя на французскую систему самоуправленія, можно согласиться съ Гнейстомъ, который осуждаетъ систему хозяйственнаго самоуправленія, какъ систему, низводящую органы самоуправленія изъ роли государственныхъ органовъ до роли простыхъ агентовъ хозяйственныхъ дѣлъ. Земскія собранія Франціи не въ состояніи будутъ играть никакой роли, пока государство не станетъ смотрѣть на земское самоуправленіе, какъ на государственный органъ, вслѣдствіе этого не передаетъ самоуправленію цѣлаго ряда дѣлъ изъ рукъ префектовъ въ болѣе соотвѣтствующія для этого рода дѣлъ руки органовъ самоуправленія.

Сходная по организаціи съ Франціей, Италія все же представляетъ значительный шагъ впередъ въ смыслѣ развитія самоуправленія.

Законъ, оставляя, главнымъ образомъ, на земскихъ собраніяхъ Италіи ихъ функціи совѣта для помощи администраціи, расширяетъ въ рядѣ ихъ административныхъ функцій распорядительную роль совѣтовъ. Въ опредѣленіяхъ компетенціи земскихъ совѣтовъ Италіи мы видимъ тѣ обязанности, которыхъ не встрѣчаемъ во Франціи: 1) составленіе провинціальной смѣты, 2) заботы по образованію и 3) обширныя обязанности по полиціи благосостоянія: охраненіе лѣсовъ и пр. Сверхъ этого расширенія функцій совѣта и распорядительной власти земскаго собранія, исполнительный органъ собранія, провинціальная депутація, ближе подходитъ къ понятію исполнительнаго органа, чѣмъ французская депутація.

Сверхъ тѣхъ же обязанностей, что и во Франціи, на депутаціи Италіи лежитъ подготовленіе смѣты, надзоръ за общинами, обществами и благотворительными заведеніями, статистическій отчетъ по провинціи и т. п. дѣла *).

---

*) Указаніе на законы по мѣстному управленію Франціи и Италіи см. въ примѣчаніи къ § 3 (Приложеніе къ II главѣ). Тамъ же—указаніе на вновь созданный органъ надзора за самоуправленіемъ Италіи — административную юнту.

Разсмотрѣніе основныхъ началъ самоуправленія Франціи и Италіи показываетъ, что всегда большее вниманіе возбуждаетъ въ этихъ странахъ вопросъ организаціи, а не компетенціи земства. Тѣ ли или иныя группы населенія допущены будутъ къ кресламъ членовъ департаментскихъ совѣтовъ, тѣ ли или иныя мѣры приметъ правительство для обузданія возможности сдѣлаться этимъ земскимъ органамъ очагомъ борьбы политическихъ партій — вотъ тѣ вопросы, которые преимущественно занимаютъ общественное мнѣніе Италіи и Франціи.

Если считать, что палаты и литература служатъ выразителемъ общественнаго мнѣнія, то можно сказать, по крайней мѣрѣ безошибочно относительно Франціи, что идеи самоуправленія въ обѣихъ странахъ еще не созрѣли. Самоуправленіе не вышло еще на путь дѣйствительной распорядительной власти, а административныя привычки и традиціи еще всѣ въ пользу стараго начала завѣдыванія мѣстными дѣлами посредствомъ администраціи.

Посмотримъ теперь на страны, гдѣ самоуправленіе имѣетъ распорядительную власть хоть въ одной незначительной части государственныхъ дѣлъ. Это, какъ мы уже сказали,—Испанія и Португалія.

По закону 1882 г., августа 20-го, провинціальныя земскія собранія Испаніи, такъ называемыя провинціальныя депутаціи, имѣютъ небольшой кругъ ввѣренныхъ имъ дѣлъ. Законъ прямо говоритъ, что провинціальная депутація исключительно завѣдываетъ администраціею интересовъ, относящихся до ихъ провинцій, но за то она дѣйствуетъ со всѣми правами распорядительной власти. Эти интересы: 1) хозяйство провинцій, 2) дѣла благотворительности, дорожная часть, публичныя работы (ст. 74, п. 1). Собраніе завѣдуетъ самостоятельно всѣми учрежденіями, которыя ему подчинены (ст. 74, п. 3). Сверхъ того, земскія собранія Испаніи надзираютъ за общинами. Для этого (ст. 75) они имѣютъ право провѣрять, согласны или не согласны съ закономъ постановленія муниципальной администраціи и право ревизіи учрежденій, счетовъ и архивовъ общинъ.

Наконецъ, земское собраніе выбираетъ своихъ должностныхъ лицъ. Исполнительный органъ земскаго собранія—провинціальная коммиссія; въ ней предсѣдательствуетъ губернаторъ, когда онъ этого пожелаетъ; обыкновенно предсѣдательствуетъ членъ коммис-

сіи. Конституція 1882 г. даетъ преобладающее вліяніе губернатору.

Земское самоуправленіе Португаліи по закону 6-го мая 1878 г. является въ слѣдующемъ видѣ: земское собраніе провинцій или, какъ онѣ называются въ Португаліи, дистриктовъ (districtos) имѣетъ ту же компетенцію, что и въ Испаніи. Генеральная юнта,— такъ называется земское собраніе,—избираетъ исполнительную постоянную коммиссію. Члены этой коммиссіи получаютъ содержаніе. Коммиссія представляетъ аналогію съ нашими земскими управами. Полиція и вся правительственная администрація въ рукахъ губернатора. Я уже раньше указывалъ, что раздѣленіе полиціи безопасности и благосостоянія проходитъ до самыхъ низшихъ подраздѣленій общинъ на приходы. Въ противоположность Испаніи отвѣтственность должностныхъ лицъ въ Португаліи не судебная, а административно-судебная.

Отъ этого типа государствъ, гдѣ самоуправленіе получаетъ полную распорядительную власть въ предѣлахъ отведенныхъ ему государственныхъ дѣлъ, перейдемъ къ Бельгіи и Голландіи. Здѣсь мы встрѣтимъ болѣе широкую постановку компетенціи самоуправленія изо всѣхъ 6 государствъ, сходныхъ во внѣшнемъ устройствѣ своей администраціи. Въ Бельгіи и Голландіи земскіе органы близко соединены съ правительственными, или, вѣрнѣе, правительственные введены въ земскіе.

Голландія, по закону 6-го іюля 1850 г., представляетъ намъ, повидимому, картину полнаго самоуправленія провинціи. Провинціальный штатъ, земское собраніе отчасти сохраняетъ прежнее значеніе государственнаго представительства и потому является рѣшителемъ всей администраціи. Исполнительный органъ земскаго собранія—постоянная депутація подъ предсѣдательствомъ правительственнаго коммиссара 1) не только ведетъ всю администрацію, но еще 2) имѣетъ надзоръ за общиннымъ управленіемъ, и 3) есть органъ административной юстиціи по жалобамъ на непомѣрное обложеніе; главная обязанность правительственнаго коммиссара въ контролѣ и пріостановкѣ рѣшеній собранія и управы.

Въ Голландіи 11 провинцій, такъ что среднимъ числомъ провинція должна обнимать около 400 тысячъ.

Бельгія имѣетъ 9 провинцій, населеніе которыхъ среднимъ числомъ около 600 тыс. Французскія традиціи въ Бельгіи окон-

чательно не исчезли еще въ администраціи. Провинціальное земское собраніе Бельгіи исполняетъ два рода функцій. Во-1-хъ, оно представляетъ интересы собственно того административнаго дѣленія, которымъ оно управляетъ, оно уполномоченный (depositaire) «органъ провинціальной власти», во-2-хъ, оно исполняетъ, по делегаціи и какъ помощникъ (auxiliaire) правительства, обязанности общаго интереса».

Число послѣднихъ дѣлъ крайне невелико и очень странно, что въ числѣ первыхъ стоитъ обязанность избирать членовъ постоянной коммиссіи. Это можно истолковать только тѣмъ, что постоянная коммиссія разсматривается, какъ административный органъ провинціи; но казалось бы, что эта обязанность съ большимъ правомъ подойдетъ подъ 1-ю категорію. Затѣмъ, сверхъ этого, къ числу дѣлъ ,возлагаемыхъ на земское собраніе Бельгіи, принадлежатъ:

1) Избраніе лицъ судебнаго вѣдомства: предсѣдателей, вице-предсѣдателей судовъ 1-й инстанціи и совѣтниковъ аппеляціонныхъ судовъ.

2) Подача мнѣній о территоріальныхъ подраздѣленіяхъ.

3) Обязанность по таможенному уставу.

4) Распредѣленіе между общинами суммъ прямыхъ налоговъ. Эта обязанность существуетъ съ 7-го іюля 1867 г. при измѣненіи податной системы.

Послѣ этого идетъ перечисленіе собственно провинціальныхъ дѣлъ, куда входитъ и право организаціи и право издавать мѣстные регламенты, не исключая вопросовъ полиціи безопасности,— словомъ, это полная автономія административной единицы.

Эта попытка раздѣлить дѣла на собственно провинціальныя и довѣряемыя центральною властью едва ли достойна подражанія и обращенія на себя вниманія. Вглядѣвшись въ рядъ дѣлъ, считающихся делегаціею обще-государственной администраціи, едва ли можно признать полезнымъ отнесеніе всѣхъ этихъ дѣлъ ко второй, а не первой категоріи. Несомнѣнно дѣла первой категоріи (чисто провинціальныя дѣла) суть дѣла государственныя, и если изданіе полицейскихъ ордонансовъ есть провинціальныя дѣла, то какимъ же образомъ можно признавать дѣла по измѣненію

границъ, по таможенному уставу, по распредѣленію налоговъ не дѣлами провинцій? Также не можетъ быть спора, что даруемое земскимъ органамъ право избирать тѣхъ или иныхъ лицъ судебнаго вѣдомства есть, правда, государственное дѣло, но также чисто провинціальное.

Итакъ, это дѣленіе можетъ только затемнить вопросъ о компетенціи мѣстныхъ учрежденій. Разъ государство отдало какую-либо свою функцію мѣстному органу для исполненія, это уже есть мѣстное дѣло. Правда, здѣсь можетъ быть иное различіе, именно государство можетъ возложить на мѣстные органы одно изъ тѣхъ дѣлъ, которыя обыкновенно не поддаются децентрализаціи, напр. завѣдываніе арміей, завѣдываніе полиціею, и въ силу этого установляетъ большій надзоръ за самоуправленіемъ, такъ какъ отправленія полиціи или военное управленіе требуютъ значительной централизаціи. Примѣръ этого мы видимъ на общинахъ Пруссіи. Но въ Бельгіи мы видимъ въ данномъ случаѣ такія дѣла, которыя никакой централизаціи не требуютъ. Поэтому, это дѣленіе совершенно можно считать излишнимъ. Провинціальная депутація—исполнительный органъ земскаго самоуправленія—также какъ въ Нидерландахъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора. Эта депутація ведетъ всю администрацію, даетъ разбирательство по жалобамъ на выборы и наблюдаетъ за общинами.

Роль правительственнаго элемента значительно шире въ сравненіи съ Нидерландами.

Вотъ краткій очеркъ положенія вопроса о компетенціи въ 6 государствахъ, имѣющихъ одинъ земскій округъ и одинаковое устройство: два органа самоуправленія — распорядительный и исполнительный.

Теперь перейдемъ къ государствамъ, гдѣ нѣсколько видовъ самоуправляющихся округовъ. Мы начнемъ съ Австріи.

Австрія имѣетъ два самоуправляющихся земскихъ округа: провинцію и уѣздъ. На языкѣ австрійскаго права провинціи носятъ названіе земель, а уѣзды—названіе Bezirk'овъ.

Относительно компетенціи австрійскихъ общинъ надо замѣтить, что въ Австріи дѣйствуютъ болѣе 16 различныхъ общинныхъ уставовъ, причемъ существенная разница заключается скорѣе въ организаціи управленій, но не въ компетенціи. Такимъ образомъ,

нисшая ступень самоуправленія въ государствѣ организована довольно прочно, какъ государственный органъ.

Устройство общины должно напоминать собою государственный строй.

Этотъ взглядъ ясно выражается въ громкихъ словахъ, которыми, какъ мы указывали, начинался предварительный общинный законъ 17-го марта 1849 г., что свободное государство основаніе свое находитъ въ свободѣ общинъ. Много истины заключается въ этихъ словахъ, но много еще надо досказать. Система большихъ государствъ приводитъ къ необходимости образованія административныхъ дѣленій, посредствующихъ между общинами и центромъ. Для идеи свободнаго государства, такимъ образомъ, и свобода этихъ административныхъ союзовъ есть такое же логическое послѣдствіе, какъ свобода общинъ.

Австрія какъ-будто хочетъ логически проводить эту идею. Во всякомъ высшемъ административномъ дѣленіи ея есть земство. Собственно говоря, Австріи приходилось создавать лишь уѣздное земство, между тѣмъ какъ провинціальное было на-лицо. Это, какъ и въ другихъ германскихъ государствахъ, старые земскіе чины отдѣльныхъ государствъ. Поэтому ландтаги Австріи и Пруссіи и сохранили нѣкоторыя реликвіи того, что они, какъ штатъ Голландіи, были ранѣе органы государственнаго представительства. Это скорѣе политическое, чѣмъ административное значеніе ландтаговъ бросаетъ свѣтъ и на ихъ компетенцію.

Первая и самая главная обязанность сеймовъ есть право мѣстной законодательной власти. Правительство Австріи по отношенію къ сейму до сихъ поръ имѣетъ то же отношеніе, что и къ парламенту всей страны: сеймъ и правительство одинаково имѣютъ право иниціативы въ изданіи законовъ той или иной земли; правительство не можетъ издать мѣстнаго закона безъ согласія сейма; всякій такой законъ требуетъ санкціи Императора, какъ бы непосредственнаго Landesherr'а провинціи.

Если нѣтъ самоуправляющихся союзовъ въ посредствующихъ дѣленіяхъ (въ уѣздахъ), то сеймъ отправляетъ самъ надзоръ за общинами.

Наконецъ, самый объёмъ земскихъ дѣлъ заслуживаетъ особаго вниманія; власть земства распространяется на: 1) сельское хозяйство, 2) земскія общественныя постройки, 3) общественное при-

зрѣніе, 4) земскія смѣты и всё, что касается финансовъ земли, 5) дѣла общинъ, 6) дѣла культа и просвѣщенія, 7) дѣла о повинностяхъ (квартирной, продовольственной, подводной). Сверхъ того, земскому сейму могутъ быть ввѣрены особымъ закономъ и иныя дѣла, касающіяся благосостоянія земли. Характеръ дѣйствительной власти придаетъ и то, что его исполнительный органъ Landesausschuss, несмотря на назначеннаго предсѣдателя, есть всетаки прямой исполнитель воли земства, хотя такихъ правъ по администраціи провинціи, какъ это мы видимъ въ Голландіи и Бельгіи, онъ не имѣетъ.

Такова въ общихъ чертахъ компетенція ландтаговъ, входящихъ въ составъ Цислейтаніи.

Австрійскія земли слишкомъ велики для того, чтобы быть союзомъ мѣстнымъ; это обстоятельство и вызываетъ необходимость посредствующаго дѣленія. Многолюдные сеймы (до 236 депутатовъ) по вѣрному выраженію Ulbrich'а стремятся скорѣе къ Selbstregierung, чѣмъ къ Selbstverwaltung: у нихъ видно стремленіе стать самостоятельнымъ государствомъ, а не автономной провинціей; административная децентрализація стремится сдѣлаться политическою. Въ достиженіи этихъ стремленій и желаній земель и заключаются главныя задачи ландтаговъ.

Послѣдствія этого двоякія: 1) само населеніе, добиваясь политической самостоятельности, не всегда ясно сознаетъ необходимость административной децентрализаціи. Посредствующія единицы самоуправленія учреждены лишь въ 5-ти земляхъ, между тѣмъ учрежденіе ихъ предоставлено земскимъ сеймамъ; 2) правительство, или вѣрнѣе правящій классъ Австріи, опасаясь политическаго разъединенія, привыкло съ недовѣріемъ относиться къ проявленію земскаго самоуправленія, какъ выраженія федералистическихъ стремленій.

Практически, кромѣ отдѣльныхъ стѣснительныхъ мѣръ, это недовѣріе выражается въ желаніи обособить управленіе, подчиненное центру, отъ управленія, ввѣреннаго земскимъ сеймамъ. Отсюда и термины Politische Behörden, это —администрація областей, зависимая отъ центра государства, а терминъ Landesvertretungen, земское представительство, ясно указываетъ на роль земскаго элемента: представительство интересовъ земли. Какъ извѣстно, въ самой постановкѣ земскихъ чиновъ въ феодальную эпоху звучала

нота розни между Fürst und Land. Эта нота не прекращается и теперь въ Австріи, но только теперь иныя причины розни.

Нормальная постановка ландтаговъ въ Австріи едва ли мыслима: умы заняты ненормальной политической постановкой отношеній народностей къ правящему классу и другъ къ другу.

Поэтому, собственно земство, какъ чисто административный органъ, надо видѣть въ представительствѣ округовъ. Организація этихъ посредствующихъ окружныхъ представительствъ сильно напоминаетъ наши земскія собранія: и по внѣшней струтурѣ (собраніе и управа), и по компетенціи (преимущественно хозяйственныя дѣла, завѣдываніе школами, общественнымъ призрѣніемъ, народнымъ здравіемъ и т. п.) можно провести совершенно полную анологію съ нашими порядками. Въ отличіе отъ нашихъ земскихъ органовъ эти окружные совѣты и управы получаютъ еще функціи надзора за общинами, впрочемъ за исключеніемъ большихъ городовъ. Этотъ надзоръ проявляется въ двухъ видахъ: 1) административный надзоръ по финансамъ общинъ, а именно: а) наблюденіе за сохранностью общинныхъ неприкосновенныхъ имуществъ и б) утвержденіе извѣстныхъ общинныхъ постановленій; 2) административно-судебный контроль: рѣшенія по жалобамъ на постановленія нисшихъ совѣтовъ по предметамъ ихъ компетенціи.

Сверхъ этого сомоуправленія округовъ, могутъ еще учреждаться и промежуточныя представительства уѣздовъ, на тѣхъ же основаніяхъ, что и окружное представительство.

Такимъ образомъ, земское самоуправленіе Австріи, представляющее въ нѣкоторыхъ провинціяхъ 3 и даже 4 земскихъ союза, представляетъ намъ 3 различныхъ типа самоуправленія: 1) самоуправленіе общинъ, какъ единственныхъ, имѣющихъ государственное значеніе союзовъ, и поэтому здѣсь органъ самоуправленія есть то, чего желаетъ Гнейстъ для своего Selfgovernment — органъ мѣстно дѣйствующей государственной власти, несмотря на свой выборный характеръ; 2) самоуправленіе земель, какъ остатокъ государственнаго верховенства земли и въ силу этого затемняющій значеніе самоуправленія, какъ органа управленія; 3) самоуправленіе округовъ и уѣздовъ, представляющее типъ Гнейстовскаго хозяйственнаго самоуправленія въ болѣе чистомъ видѣ, чѣмъ описываемое Гнейстомъ самоуправленіе англійскихъ приходовъ, уній и дистриктовъ. Въ этомъ послѣднемъ видѣ самоуправленія

сказывается всё то невѣрное положеніе земства, которое явилось къ намъ, какъ наслѣдіе неустойчивости нашихъ административныхъ понятій. Желаніе отдѣлить 2 силы, правительство и народъ, какъ бы опричину и земство, приводитъ къ мысли создать для земскихъ дѣлъ какое-либо иное основаніе, и это основаніе видятъ въ чисто хозяйственныхъ дѣлахъ. Но даже и это не выдерживается; на земскіе органы переходятъ и продовольствіе, и призрѣніе, и заботы о здравіи и образованіи. Словомъ, всё то, завѣдуя чѣмъ, земство выходитъ уже изъ предѣловъ частно-хозяйственнаго союза и вступаетъ въ исполненіе государственныхъ задачъ.

Здѣсь мы позволимъ себѣ сказать два слова о самоуправленіи Венгріи. Страна съ исконно развитымъ самоуправленіемъ, правда съ самоуправленіемъ аристократическимъ по своей организаціи, Венгрія, несмотря на свою тяжелую политическую исторію всё-таки сохранила нѣкоторыя черты своего историческаго самоуправленія. Такъ же, какъ и въ большинствѣ странъ Европы, въ ней два самоуправляющихся союза: провинція и община.

Современное самоуправленіе покоится на законахъ, изданныхъ послѣ знаменитаго Бейстовскаго соглашенія 1864 г., создавшаго дуализмъ Австро-Венгерской монархіи. Составъ и устройство комитатскихъ (провинціальныхъ) собраній основаны на законѣ 3 августа 1870 г.; если этимъ закономъ комитатскія собранія по своей организаціи значительно ближе соотвѣтствуютъ современному понятію государствъ, то по своей компетенціи комитатскія собранія значительно сужены. Значеніе ихъ какъ политическихъ собраній сказывается еще въ томъ, что они 1) имѣютъ право подавать свои мнѣнія правительству даже по политическимъ вопросамъ; 2) въ томъ, что они избираютъ нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ провинціи. Затѣмъ, собственно распорядительную власть комитатскія собранія имѣютъ по чисто хозяйственнымъ дѣламъ. Центръ тяжести всего управленія лежитъ на комитетѣ, организованномъ по закону 1876 года и составленномъ изъ лицъ, выбранныхъ комитатомъ и назначенныхъ королемъ.

Это учрежденіе есть дѣйствительно власть комитата не только съ правомъ распорядительной власти, но и съ частью административно-судебныхъ функцій. Нѣчто подобное по компетенціи мы видимъ въ земскихъ Управахъ Голландіи и Бельгіи. Разница та, что тамъ сравнительно больше связаны эти органы съ земскимъ

собраніемъ. Надзирать за сельскими общинами призванъ Окружный Начальникъ въ Венгріи (Szolgabiro), который есть лицо выборное. Это лицо нѣсколько напоминаетъ созданную 12 іюля 1889 г. должность Земскаго Начальника. Онъ также судебный и административный органъ. Это лицо избирается комитатскимъ собраніемъ. Такимъ образомъ, по своему происхожденію, онъ можетъ считаться подобно нашимъ мировымъ судьямъ органомъ самоуправленія. Обязанности Szolgabiro собственно административныя и, главное, — надзоръ за общинами. Въ этомъ отношеніи ихъ выборный характеръ вполнѣ соотвѣтствуетъ ихъ назначенію. Но сверхъ административныхъ обязанностей Szolgabiro получаетъ и судебныя функціи, именно разборъ маловажныхъ дѣлъ. Но чтобы Окружный Начальникъ получилъ это право, комитатъ долженъ сдѣлать постановленіе объ этомъ. Постановленіе утверждается Министромъ Внутреннихъ дѣлъ, и только тогда Министръ Юстиціи можетъ ввѣрить окружному начальнику юрисдикціею по маловажнымъ дѣламъ. Для этого должны быть соблюдены два условія: 1) чтобы эти судебныя обязанности не мѣшали административнымъ и 2) чтобы лицо имѣло опредѣленный юридическій цензъ или стажъ. Наконецъ, надо замѣтить, что это право юрисдикціи всегда могло быть отнято Министромъ Юстиціи. Вотъ при какихъ только строгихъ условіяхъ соблюденія интересовъ правосудія, на стражѣ которыхъ стоитъ Министръ Юстиціи, допускается въ Венгріи соединеніе административныхъ и судебныхъ функцій.

Особенность Венгріи та, что большіе города имѣютъ всѣ права комитатовъ; этотъ порядокъ еще ранѣе принятъ былъ въ Англіи (корпоративныя графства). Такимъ образомъ и комитаты, и вольные города носятъ иногда общее названіе.

Управленіе другихъ общинъ и городовъ, основанное на законѣ 1871 года, предоставляетъ общинной власти тѣ же права, что мы видимъ въ общинахъ другихъ государствъ; но здѣсь надо замѣтить проявленіе тенденціи венгерскаго законодательства – концентрировать въ своихъ рукахъ нѣкоторые важнѣйшіе вопросы благосостоянія; напр. санитарная часть въ 1876 г. изъята изъ вѣдѣнія общины и централизована; имѣются для этого особые административные округа. Общій выводъ относительно земскаго самоуправленія Венгріи можно вывести тотъ, что земскія силы призываются [illegible]ымъ

образомъ, къ выбору чиновниковъ, а не непосредственно къ распорядительной власти. Въ этомъ отношеніи по своей компетенціи венгерскія собранія ближе всего подходятъ къ Екатерининскимъ дворянскимъ учрежденіямъ; но къ сожалѣнію весь смыслъ самоуправленія не въ выборѣ чиновниковъ, а въ томъ, чтобы у самихъ представителей мѣстныхъ жителей была распорядительная власть по мѣстнымъ вопросамъ администраціи и чтобъ органы самоуправленія, будучи признаваемы за органы государства, не входили бы въ общую сѣть бюрократически-централизованной государственной машины.

Переходя къ Пруссіи, мы только остановимся на опредѣленіи компетенціи земства уѣзда и провинціи. Объ общинахъ Пруссіи можно сказать въ общемъ то же, что и объ общинахъ Австріи.

Уѣздъ Пруссіи представляетъ довольно незначительную величину отъ 30.000 до 70.000 жителей, чтобы стать вполнѣ самостоятельною единицею. Между уѣздами и провинціею есть еще посредствующее, чисто административное дѣленіе—округъ (Regierungsbezirk); отсюда двоякія послѣдствія: 1) центръ тяжести всей администраціи переходитъ къ правленіямъ (Regierungen) и 2) провинціальное представительство имѣетъ скорѣе характеръ политическій, чѣмъ административный. Первое послѣдствіе не уменьшается тѣмъ, что Окружная Управа, гдѣ также, какъ и въ уѣздной управѣ, смѣшиваются коронный и народный элементы [но въ большей пропорціи (3—4)], есть 1) органъ, помогающій Regierungspräsident'у, и 2) вторая инстанція административной юстиціи. Одно то, что высшей инстанціей есть верховный Трибуналъ въ центрѣ государства, указываетъ, что провинція значительно изъята отъ блюденія интересовъ уѣзда. Её какъ бы вознаграждаютъ тѣмъ, что члены окружной управы назначаются исполнительнымъ органомъ сейма, губернскою управою. Но эта поставка членовъ не замѣнитъ непосредственнаго отношенія губернскаго самоуправленія къ самоуправленію уѣздному. Второе послѣдствіе — разъединеніе уѣзднаго и провинціальнаго самоуправленія, приданіе земскому собранію провинціи характера парламента, влечетъ за собою самую полную разобщенность земства и правительства. Ландтаги прусскихъ провинцій, аналогично съ австрійскими, призваны давать мнѣнія по законо-проектамъ и другимъ предметамъ, когда этого у нихъ требуетъ правительство. Это—первая ихъ функція, указанная въ § 34 Provincial-ordnung'a, опредѣляющемъ

компетенцію ландтаговъ im Allgemeinen; затѣмъ, провинціальный сеймъ представляетъ провинцію и управляетъ ея дѣлами и исполняетъ то, что возлагается на него особыми законами. Слѣдующіе §§ 35—44 перечисляютъ, что̀ въ особенности (im Besonderen) возложено на сеймъ: это, главнымъ образомъ, слѣдующія функціи: 1) право изданія административныхъ распоряженій; 2) права довольно обширныя по управленію мѣстными хозяйствомъ и финансами; 3) дѣла по организаціи исполнительныхъ органовъ (выборъ ихъ, инструкціи имъ и проч.) и 4) подача правительству мнѣній и отвѣтовъ. Изъ этого вытекаетъ, что земское собраніе должно ограничиться лишь хозяйственными дѣлами. Для управленія дѣлами провинціи земство вооружается, во-1-хъ, правомъ изданія статутовъ и регламентовъ и, во-2-хъ, организаціонной властью. Статуты должны касаться вопросовъ, которыхъ не коснулся законъ и которые онъ предоставилъ разрѣшенію органамъ самоуправленія. Регламенты суть уставы, издаваемые земскимъ собраніемъ по вопросамъ ихъ компетенціи. Организованная власть провинціальнаго сейма простирается не только на выборъ исполнительнаго органа управы, но и на учрежденіе цѣлой сѣти должностей для завѣдыванія дѣлами, входящими въ компетенцію земства. Въ этомъ отношеніи прусскій провинціальный сеймъ заслуживаетъ особаго вниманія.

Если компетенція земства ограничена предметно весьма существенно лишь одними хозяйственными заботами, то въ этой ограниченной компетенціи степень ихъ власти поставлена на значительную высоту. Провинціальная Управа не одинъ только исполнительный органъ. Это скорѣе бюро, подготовляющее рѣшеніе для сейма и дающее тѣ или иныя заключенія по этимъ вопросамъ. Всю администрацію по дѣламъ земскаго управленія ведетъ особое лицо—Landesdirector. Лицо это, избираемое сеймомъ на 6 или максимумъ на 12 лѣтъ, утверждается королемъ и приводится къ присягѣ Оберъ-Президентомъ. Такимъ образомъ, онъ получаетъ нѣкоторое значеніе правительственнаго лица. Это живой институтъ въ мѣстности, обезпечивающій бо̀льшую скорость исполненія. Подобный же объемъ компетенціи имѣютъ и уѣздные сеймы Пруссіи. (См. Kreisordnung 13 дек. 1872 г. ст. 115 и 116).

Всѣмъ этимъ мѣрамъ нельзя не сочувствовать, такъ какъ только благодаря имъ служба по земству дѣлается такой отвѣтственной, какъ и правительственная. Словомъ, достигается все то,

что Гнейстъ не признавалъ возможнымъ при выборной системѣ самоуправленія. Итакъ, въ результатѣ нашего разсмотрѣнія общихъ основаній компетенціи земскаго самоуправленія Пруссіи мы не можемъ не отмѣтить хорошихъ и дурныхъ сторонъ его. Дурными, безусловно, сторонами надо признать ограниченность компетенціи самоуправленія и сравнительно ничтожную власть самоуправленія въ провинціи надъ самоуправленіемъ уѣзда. Безусловно хорошими—является то, что въ ограниченной компетенціи власть земства есть не только распорядительная, но и исполнительная. Такимъ образомъ, здѣсь нельзя не видѣть значительнаго шага на пути признанія органовъ самоуправленія мѣстно-дѣйствующей властью. Ко всему этому надо прибавить, что управленіе Пруссіи слишкомъ сильно организовано въ правительственномъ отношеніи, чтобы допустить сразу самоуправленіе. Поэтому, самоуправленіе уѣздовъ, городовъ и волостей Пруссіи не можетъ не находиться подъ сильнымъ давленіемъ центра и солидарнаго, въ теченіи болѣе 20 лѣтъ, съ правительствомъ консервативнаго класса. Вмѣшательство самоуправленія въ административныя дѣла такихъ крупныхъ дѣленій провинцій Пруссіи едва ли желательно для правительства. Если можно сомнѣваться въ томъ, что законъ 13 декабря 1872 г. упрочилъ конституцію на мѣстахъ, то нечего и говорить про законъ 1875 г. Онъ можетъ совершенно обходиться безъ конституціи. Достаточно повторить то, что мы сказали выше, что одна изъ самыхъ существенныхъ мѣръ охраненія, по Гнейсту, правового порядка—административная юстиція, отправляемая народомъ — проходитъ мимо земскаго самоуправленія провинціи *). Послѣ этого самаго общаго очерка взглядовъ законодательствъ въ 12 государствахъ Европы я укажу еще вкратцѣ на общее опредѣленіе компетенціи самоуправленія въ Россіи.

Органами самоуправленія въ Россіи являются какъ извѣстно: крестьянскія общества, города, а также уѣздныя и губернскія земскія учрежденія. Мы ограничимся указаніемъ на компетенцію земскихъ учрежденій. Компетенція городовъ очерчивается въ тѣхъ же предѣлахъ, что и компетенція земства. Коммисія, вырабатывавшая проектъ Положенія 1864 года, имѣла совершенно опредѣленный взглядъ на значеніе земскихъ учрежденій. Земскія учрежденія по

*) О законахъ по мѣстному управленію Пруссіи см. примѣчанія къ § 3 (приложеніе къ II главѣ). Тамъ и о значеніи Amt'а въ Пруссіи.

предметамъ ихъ вѣдомства должны быть такими же, по мнѣнію коммиссіи, органами государственной власти, какими являются правительственныя учрежденія. Эта точка зрѣнія не нашла себѣ достаточнаго выраженія въ Положеніи 1864 года. 1-я статья этого Положенія какъ бы указываетъ на иную точку зрѣнія, что земскія учрежденія — органы общественные. Практика земскаго дѣла въ Россіи доказала неправильность и невыгоду подобной неясности взглядовъ. Мы видѣли, что опредѣленіе предметовъ вѣдомствъ земскихъ учрежденій, сдѣланное въ ст. 2-й Положенія 1864 года, страдаетъ туманностью и неопредѣленностью терминовъ. Изъ прочтенія этой статьи можно составить себѣ впечатлѣніе о земскихъ собраніяхъ, какъ о такихъ учрежденіяхъ, которыя облечены туманными функціями содѣйствія кому-то и зачѣмъ-то. Мы видѣли, что необходимость заставляла съ одной стороны самому земству расширить рамки своей дѣятельности, а съ другой стороны—правительству идти навстрѣчу неизбѣжнаго расширенія предметовъ вѣдомства и степени власти земскихъ учрежденій. Эпоха нападокъ на земскія учрежденія не привела, къ счастью, къ искорененію основныхъ принциповъ земскаго положенія. Выборное начало и извѣстная гарантія отъ посягательства на земство со стороны высшихъ и губернскихъ учрежденій—всё это въ новомъ законѣ 1890 г. сохранило свое основное значеніе; но самый важный успѣхъ новаго закона надо видѣть въ томъ, что правительство рѣшительно встало на ту точку зрѣнія, что предметы власти и предметы вѣдомства земскихъ учрежденій опредѣляются съ чисто-государственной точки зрѣнія. Самое опредѣленіе цѣли учрежденія земства, изложенной въ 1-й ст. Положенія 1890 г., не содержитъ въ себѣ термина «хозяйственный». Предметы вѣдомства новыхъ учрежденій суть вообще мѣстныя пользы и нужды; другими словами, всё то, что входитъ въ предметы вѣдомства мѣстной администраціи. Достаточно взглянуть на 2-ю ст. 1890 года, чтобъ убѣдиться, что почти всѣ вопросы полиціи благосостоянія ввѣрены теперь земскимъ учрежденіямъ. Обращая теперь наше вниманіе на предѣлы ихъ власти, мы не можемъ не замѣтить, что распорядительной власти земства предоставлено гораздо болѣе широкое поле дѣятельности. Предметы обязательныхъ постановленій значительно шире, чѣмъ тѣ, которые были основаны на законахъ 1873 и 1879 годовъ. Мало этого, въ смыслѣ исполненія новое Положеніе опредѣлительно указываетъ на участковыхъ

телей, избираемыхъ собраніемъ, и мы не можемъ не указать на то, что этому институту, въ сравненіи съ прежнимъ, положительно предоставлена гораздо болѣе широкая дѣятельность; законъ 1879 года допускалъ такихъ попечителей лишь за наблюденіемъ за изданіемъ обязательныхъ постановленій по санитарной части. Положеніе 1890 года создаетъ должность попечителей для наблюденія за всѣми постановленіями земства. Изъ этого краткаго обзора слѣдуетъ, что правительство, какъ это ясно изъ Положенія 1890 года, съ большимъ довѣріемъ отнеслось къ реформируемымъ земскимъ учрежденіямъ. Чему обязано это довѣріе, какія измѣненія въ организаціи и контролѣ надъ земствомъ могли обусловливать это довѣріе, это мы увидимъ ниже; для насъ же важно констатировать теперь, что правительство безповоротно признало тотъ принципъ, что мѣстное населеніе, путемъ выбора и сравнительно-самостоятельнаго рѣшенія дѣлъ, должно быть призвано къ участію въ мѣстной администраціи *). Послѣ этого общаго указанія на объёмъ компетенціи земскихъ учрежденій, перейдемъ къ выясненію поставленныхъ нами выше нѣкоторыхъ спорныхъ вопросовъ въ области мѣстнаго самоуправленія; таковы вопросы о финансовой, распорядительной и исполнительной власти самоуправленія, вопросъ о подлежащемъ соотношеніи органовъ распоряженія и исполненія, вопросъ о полиціи безопасности и вопросъ относительно объема компетенціи земскихъ округовъ.

---

§ 4. Дѣла правительственныя и общественныя.

Въ опредѣленіи европейскаго законодательства мы часто встрѣчаемся съ раздѣленіемъ предметовъ вѣдомства мѣстнаго самоуправленія на дѣла правительственныя и общественныя. Это дѣленіе встрѣчается какъ въ Романскихъ, такъ и Германскихъ государствахъ. Слово «общественный» замѣняется часто «собственно общинный» въ муниципальныхъ уставахъ Франціи, или коммунальный въ муниципальныхъ и земскихъ уставахъ въ Германіи, или тѣ же самыя понятія фигурируютъ подъ наименованіемъ собственнаго и препорученнаго круга дѣлъ. Основаніе этого дѣленія мы видимъ впервые рѣзко обозначившимся въ законѣ 14 декабря

*) Указаніе на компетенцію городского и крестьянскаго самоуправленія см. *Приложеніе* къ главѣ II.

1789 года, объ общинномъ устройствѣ Франціи. На основаніи этого закона вѣдѣнію общинныхъ властей подлежали двоякаго рода дѣла: одни—собственно общественныя (propres au pouvoir municipal), другія—составляющія принадлежность общей администраціи государства и ввѣренныя муниципальной власти. Дѣла перваго рода суть по этому закону: управленіе общественными имуществами и доходами общинъ, опредѣленіе и покрытіе тѣхъ расходовъ, которые должны быть произведены на общественный счетъ, распоряженіе публичными работами, отнесенными на обязанность общины, управленіе принадлежащими общинѣ заведеніями, которыя содержатся на ея счетъ, или которыя предназначены для пользы общины, доставленіе обывателямъ удобствъ поддержаніемъ должнаго порядка (bonne police) въ отношеніи чистоты, устраненіе всего вреднаго для здоровья, охраненіе безопасности и спокойствія на улицѣ, площадяхъ и публичныхъ мѣстахъ.

Изъ этого перечня видно, что дѣла собственно-общественныя обнимаютъ собою нѣкоторые предметы, которые обыкновенно законодательства европейскихъ государствъ не относятъ къ обязанностямъ общины и земства. Еще болѣе удивляетъ насъ перечисленіе въ этомъ законѣ дѣлъ государственной администраціи, поручаемыхъ муниципальной власти. Къ этимъ дѣламъ законъ 1789 года относитъ распредѣленіе прямыхъ податей между членами общины, взиманіе этихъ податей, ближайшее завѣдываніе публичными заведеніями, наблюденіе за цѣлостью государственной собственности, принятіе необходимыхъ мѣръ къ ея охраненію, ближайшее наблюденіе за работами по сооруженію или исправленію церквей, священныхъ домовъ и другихъ предметовъ, относящихся къ богослуженію. Странно видѣть, что взиманіе и распредѣленіе сборовъ, которыя являются обыкновенно у мѣстныхъ учрежденій, какъ ихъ неотъемлемое право, здѣсь признается дѣломъ государственнымъ и только ввѣреннымъ мѣстному муниципальному учрежденію. Это дѣленіе имѣло не только теоретическое, но и весьма важное практическое послѣдствіе для муниципій въ отношеніи завѣдыванья предметомъ той или иной категоріи. Дѣла собственно общественныя производились общиною подъ надзоромъ или контролемъ (sous la surveillance et l'inspection); дѣла государственныя производились подъ опекой высшихъ властей. Это дѣленіе перешло прежде всего въ Бельгійское законодатель-

ство; затѣмъ, оно перешло въ западныя провинціи Германскихъ государствъ и, наконецъ, мы его встрѣчаемъ при опредѣленіи Прусскаго и Австрійскаго законодательства. Въ чемъ же лежитъ основаніе подобнаго дѣленія: въ самомъ ли свойствѣ тѣхъ предметовъ, которые относятся къ той или иной категоріи, или же въ чемъ-нибудь иномъ? Ни въ законѣ 1789 года, ни въ послѣдующемъ законодательствѣ, мы не можемъ указать на однородность предметовъ, входящихъ въ ту или другую категорію, а тѣмъ болѣе на разнородность предметовъ разныхъ категорій. Слѣдовательно, мы должны искать объясненія или въ фактѣ историческаго происхожденія этой классификаціи, или же въ особой цѣли ея установленія. При общемъ указаніи на самоуправленіе при старомъ порядкѣ мы останавливались на выясненіи того явленія, что правительство брало подъ свое попечительство лишь часть подлежащихъ вѣдомству общины или земства дѣлъ. Какую же цѣль преслѣдовало при этомъ правительство? Цѣль эта была—охрана собственной безопасности и собственной выгоды.

Поэтому, государство вовсе не смотрѣло на тѣ дѣла, которыя оно брало подъ свое завѣдываніе, и на тѣ, которыя оно оставляло самоуправленію, какъ на принципіально различныя, оно, напр., часто оставляло самую раскладку взиманія налоговъ на самоличную отвѣтственность города и земства, ибо для его цѣли круговая порука, при отсутствіи чисто правительственныхъ органовъ взиманія, являлась наиболѣе соотвѣтствующей выгодѣ правительства. Равномѣрность же распредѣленія налоговъ нисколько не интересовала государство, преслѣдовавшее исключительно фискальныя выгоды. Поэтому замѣчается любопытная вещь, что предметами чисто общественными являются въ средніе вѣка: судъ, полиція и финансы, что современное государство никакъ не можетъ признать дѣлами, поддающимся мѣстному ограниченію.

Революція покончила со взглядами на государство, какъ на учрежденіе патримоніальнаго характера, но она усилила власть государства, и съ этой точки зрѣнія она совершенно ясно преслѣдовала политическій интересъ въ упомянутой классификаціи общинныхъ дѣлъ. Относя чисто общественныя дѣла къ такимъ, для коихъ нуженъ контроль и надзоръ, а государственныя—къ такимъ, для коихъ нужна опека, законъ 1789 года относилъ въ ту или иную категорію то, что по его мнѣнію могло быть предоставлено

нѣкоторой свободѣ общинныхъ властей и то, что не могло быть имъ предоставлено; другими словами, только соображеніе цѣлесообразности заставляло учредительное собраніе раздѣлять обязанности административнаго завѣдыванія мѣстностью на дѣла правительственныя и общественныя. Въ этомъ законѣ совершенно ясно сказалось, что никакого принципіальнаго значенія это дѣленіе не имѣло и не могло имѣть. Такимъ образомъ, въ исторіи помянутой классификаціи общинныхъ дѣлъ мы видимъ до сихъ поръ два ея момента: первый, когда эта классификація была въ зародышѣ, въ той стадіи стараго порядка, когда абсолютизмъ боролся со всякими окрѣпшими соціальными группами, были ли то города или земскіе сословные чины; въ этотъ моментъ государство, представляемое абсолютизмомъ, постепенно беретъ себѣ тѣ дѣла, завѣдываніе коими доставляетъ ему наибольше выгодъ; то, что касается интересовъ населенія, какъ мѣстный судъ и полиція, о томъ мало заботится государственная власть; поэтому патримоніальная полиція и юстиція переживаютъ и выживаютъ до нашихъ дней; второй моментъ въ исторіи классификаціи—это классификація учредительнаго собранія. Здѣсь власть окрѣпла; она имѣетъ не частный, а публичный характеръ; поэтому, такіе вопросы, какъ вопросы равномѣрности обложенія, её занимаютъ ближе, чѣмъ цѣлый рядъ другихъ вопросовъ. Этимъ и объясняется, почему въ законѣ 1789 года произошла такая перетасовка предметовъ общественныхъ и правительственныхъ. Государственная власть, создавшая гражданское устройство церкви, изъ желанія какъ можно лучше и равномѣрнѣе распредѣлить блага этого устройства, беретъ подъ свою опеку даже такой вопросъ, какъ улучшеніе церквей, т. е. такой вопросъ, который во времена и вполнѣ враждебныя самоуправленію обыкновенно ввѣряется свободѣ самихъ прихожанъ. Посмотримъ теперь на отраженіе этого закона въ европейскомъ законодательствѣ.

Бельгійское законодательство также опредѣленно не указало на какое-либо существенное различіе дѣлъ правительственныхъ и общественныхъ, хотя это дѣленіе проводится какъ въ провинціальномъ, такъ и общинномъ устройствѣ Бельгіи.

Перейдя затѣмъ въ Германію, отчасти подъ вліяніемъ стараго феодальнаго строя, это дѣленіе встрѣчается какъ въ общинныхъ,

такъ и въ земскихъ учрежденіяхъ: мы видимъ его въ сельскихъ и городскихъ уставахъ Пруссіи и Австріи и, наконецъ, это же дѣленіе сохранено и въ Прусскомъ уѣздномъ положеніи и въ Прусскомъ провинціальномъ положеніи (Kreis- u. Provincialordn.). Укажемъ на опредѣленное выраженіе этого дѣленія въ законѣ 17 марта 1849 года. Законъ этотъ заслуживаетъ вниманія, какъ законъ, изданный въ революціонное время, и потому фиксирующій господствующія въ эту эпоху политическія и соціальныя понятія. Этотъ предварительный общинный законъ имѣлъ въ виду гарантировать общинамъ пользованье ихъ основными правами. Въ началѣ, передъ раздѣленіемъ на главы, законъ этотъ содержитъ, какъ онъ говоритъ, 5 общихъ опредѣленій. Первое изъ нихъ есть указанный нами выше афоризмъ, что основаніе свободнаго государства есть свободная община. Остальныя четыре положенія относятся къ занимающему насъ вопросу, а именно: они говорятъ о раздѣленіи круга дѣйствій свободной общины на естественный и препорученный (II); далѣе естественный кругъ, по словамъ закона, обнимаетъ всё, что ближайшимъ образомъ касается интересовъ общины и постоянно можетъ быть исполнимо внутри ея границъ; онъ получаетъ необходимое ограниченіе въ законѣ лишь въ отношеніи общаго блага; препорученный кругъ обнимаетъ заботы объ извѣстныхъ государственныхъ дѣлахъ, которыя путемъ делегаціи переданы въ общины государствомъ (III); управленіе естественнымъ кругомъ дѣлъ принадлежитъ рѣшенію большинства членовъ (IV); представитель общины есть исполнительный органъ для этихъ дѣлъ (V).

Въ этихъ словахъ мы видимъ попытку провести различіе между мѣстными и общегосударственными интересами. Это, въ особенности, видно въ томъ мѣстѣ указанныхъ выше общихъ положеній, гдѣ говорится о томъ, что общій и мѣстный интересъ должны быть разграничены понятіемъ общаго блага.

Эта точка зрѣнія присуща преимущественно законодательству Германскихъ государствъ. Она переходитъ и въ земскіе округа въ Пруссіи: законы объ уѣздномъ и провинціальномъ устройствѣ раздѣляютъ понятіе земскаго представительства, какъ представительства коммунальнаго союза и какъ представительства извѣстнаго административнаго дѣленія. Ту же попытку признать особый, вытекающій изъ существа мѣстности интересъ мы видимъ въ

опредѣленіи дѣлъ мѣстныхъ сеймовъ Австріи подъ названіемъ мѣстныхъ земскихъ дѣлъ (Landesangelegenheiten).

Мы присутствуемъ при третьемъ моментѣ въ исторіи этой классификаціи; поэтому мы должны констатировать весьма почтенное стремленіе, лежащее въ основаніи этого дѣленія. Цитированный нами законъ уже ясно указываетъ, въ чемъ суть дѣла. Въ стремленіи отстоять существованіе естественнаго круга дѣйствій слышится желаніе найти, такъ сказать, неотъемлемое право общины,—такъ приблизительно и выражается законъ 1849 года. Другими словами, въ этомъ сказывается желаніе обезпечить свободу общины отъ посягательства государства; поэтому, подобное видоизмѣненіе вопроса классификаціи дѣлъ правительственныхъ и общественныхъ мыслимо было тамъ, гдѣ была сильная община, какъ въ настоящемъ, такъ и въ прошедшемъ, и гдѣ эта община безъ всякаго довѣрія смотрѣла на государственную власть. Если второй моментъ исторіи этой классификаціи могъ развиться и укрѣпиться въ государствахъ, пользовавшихся относительной свободой, каковыми являлись Франція и Бельгія, гдѣ государственная власть сама провозглашала великіе принципы равенства, то третій моментъ долженъ былъ имѣть своимъ очагомъ Германскую почву, гдѣ, по странному совпаденію обстоятельствъ, почти всѣ конституціи были откроированы и гдѣ тѣмъ не менѣе населеніе совершенно не довѣряло искренней любви своихъ государей къ принципамъ конституціи. Поэтому, нѣмцы съ такой тщательностью занимались выведеніемъ изъ понятія мѣстнаго интереса по возможности большаго количества дѣлъ, опредѣляющихъ компетенціи коммунальныхъ союзовъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что раздѣленіе дѣлъ самоуправленія на правительственныя и чисто общественныя пережило три различныхъ стадіи: во-первыхъ, въ происхожденіи этого дѣленія виновато само государство, взявшее въ свое завѣдываніе только его интересующіе вопросы; вторая стадія характеризуется отношеніемъ государства къ интересамъ подданныхъ: неувѣренность въ равномѣрномъ распредѣленіи благъ заставляла государство брать нѣкоторыя дѣла самоуправленія подъ свою особенную опеку; наконецъ, третья стадія характеризуется желаніемъ самой мѣстности оградить себя отъ посягательства государственной власти. Общественная теорія самоуправленія, видящая въ самоуправляющемся союзѣ только юридическое лицо, можетъ служить весьма важнымъ подтвержденіемъ

принципа только-что изложенной послѣдней стадіи. Но сама общественная теорія самоуправленія явилась и окрѣпла, какъ противовѣсъ чрезмѣрнымъ притязаніямъ государства. Если же мы встанемъ на ту точку зрѣнія, что всѣ дѣла, подлежащія вѣдѣнію органовъ самоуправленія, суть дѣла государственныя, то мы можемъ удовлетворительно рѣшить разбираемый нами вопросъ. Эта неопредѣленность взглядовъ очень вредно отражалась на всѣхъ видахъ русскаго самоуправленія, и удачнѣе всего это разрѣшается въ той мѣстной единицѣ, которая не признается существующей для административныхъ цѣлей. Это именно сельское общество, существующее для удовлетворенія хозяйственныхъ интересовъ. Затѣмъ въ волости, уѣздѣ и губерніи мы вездѣ видимъ попытку опредѣлить, что̀ вытекаетъ изъ понятія мѣстнаго интереса и что̀ вытекаетъ изъ понятія общегосударственнаго интереса. На сколько это трудно, доказываетъ Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ и Городовое Положеніе. Весьма трудно сказать о какомъ угодно родѣ предметовъ, входящихъ въ компетенцію мѣстнаго самоуправленія, представляетъ ли онъ исключительно мѣстный или исключительно общегосударственный интересъ. Съ упроченіемъ воззрѣнія на государство, какъ учрежденіе, имѣющее въ виду интересы населенія, и съ поднятіемъ уваженія къ человѣческой личности, мы рѣшительно не въ состояніи понять, чтобы какое-нибудь дѣло, совершающееся въ государствѣ, не касалось прямо или косвенно или индивида, или какой-нибудь общественной группы или правительства, какъ представителя государства. Поэтому, все, что входитъ въ сферу управленія, одинаково касается и центра и мѣстности; рѣшеніемъ того, что должно быть отдано въ вѣдѣніе центра или мѣстности, должно быть ясно-сознанное пониманіе народнаго, а слѣдовательно государственнаго интереса. Выдѣленіе извѣстныхъ дѣлъ въ вѣдѣніе мѣстныхъ учрежденій и централизація другихъ есть вопросъ административнаго удобства. Современное государство, какъ въ интересахъ свободы, такъ и въ интересахъ своихъ собственныхъ, старается сосредоточивать свою дѣятельность только на извѣстныхъ дѣлахъ. Это стремленіе европейскаго законодательства имѣетъ очень много противъ себя, какъ въ прошедшемъ, такъ и въ будущемъ. Абсолютное государство могло разсматривать нѣкоторую свободу самоуправленія только какъ уступку или послабленіе съ своей стороны. Съ другой стороны, со-

ціальныя отношенія заставляютъ государство всё болѣе и болѣе централизировать въ своихъ рукахъ такія дѣла, какъ вопросы финансовой политики, политики аграрной, соціальной и т. п. Но такое опасное положеніе съ другой стороны едва ли можетъ поколебать самый принципъ распредѣленія административныхъ дѣлъ. Въ первой половинѣ этого столѣтія изслѣдователю свободной демократической общины Токвилю принадлежитъ извѣстная формула распредѣленія политической власти между конгрессомъ и представительствомъ отдѣльныхъ штатовъ. Мѣстная власть, говоритъ Токвиль, дѣйствуетъ по общему правилу, а центральная по исключенію. Токвиль былъ далекъ отъ того взгляда на административную дѣятельность, къ которому пришла современная политическая наука. Разсматриваемая же не только какъ исполнительная власть, а какъ цѣлая сѣть учрежденій, служащихъ проведенію и приспособленію къ жизни отвлеченныхъ законодательныхъ нормъ, административная власть получила, какъ мы видѣли выше, весьма опредѣленную структуру въ ученіи Лоренца Штейна.

Признавъ необходимымъ допустить участіе народа въ законодательствѣ и судѣ, современныя государства стремятся путемъ самоуправленія ввести народный элементъ въ сферу администраціи; поэтому назначеніе самоуправленія заключается въ томъ, чтобы все болѣе и болѣе соединять государство и общество, показывая солидарность государственныхъ и общественныхъ интересовъ въ томъ, что само общество несетъ на себѣ всѣ обязанности государственнаго управленія, вслѣдствіе чего нѣтъ той розни между администраціей и народомъ, которую Западная Европа унаслѣдовала отъ римскаго деспотизма. Въ расширеніи свободы самоуправленія, въ смыслѣ порученія ему все бо̀льшаго и бо̀льшаго количества дѣлъ, сказывается все больше и больше довѣріе государства къ обществу; поэтому законодательство европейскихъ государствъ неуклонно стремится къ тому, чтобы сосредоточить въ мѣстномъ самоуправленіи большинство дѣлъ мѣстной администраціи. Ограниченіемъ здѣсь могутъ служить политическія или соціальныя соображенія, другими словами, общее благо, понятое въ самомъ широкомъ смыслѣ; этого требуетъ интересъ государства; во имя этого интереса органы самоуправленія по отношенію къ мѣстному населенію должны быть государственными органами. Населеніе должно въ нихъ видѣть государственную власть, дѣйствующую въ

предѣлахъ данной мѣстности; сами же эти органы должны сознавать свое государственное значеніе. Поэтому, въ заключительномъ выводѣ мы можемъ сказать, что раздѣленіе дѣлъ самоуправленія на правительственныя и неправительственныя, съ точки зрѣнія современной политической доктрины, не имѣетъ никакого значенія. Самоуправленію подлежатъ всѣ дѣла мѣстной администраціи, поддающіяся мѣстному ограниченію; таково основное опредѣленіе предметовъ вѣдомства самоуправленія. Если мы къ этому прибавимъ, что оно должно быть и мѣстно-дѣйствующей властью, то этимъ исчерпаемъ мы общее опредѣленіе предѣловъ власти мѣстнаго самоуправленія. Эта Штейно-Гнейстовская формула укажетъ намъ на то, что мѣстное самоуправленіе можетъ имѣть дѣйствительное политическое значеніе только тамъ, гдѣ оно есть мѣстно дѣйствующая власть, вѣдающая всѣ дѣла администраціи, поддающіяся мѣстному ограниченію.

---

§ 5. Финансовая власть самоуправленія.

Однимъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ для существованія мѣстнаго самоуправленія есть вопросъ о мѣстныхъ земскихъ финансахъ *). Хозяйство общины и земства занимало и занимаетъ преимущественно экономистовъ, и только такой всеобъемлющій писатель по самоуправленію, какъ Лоренцъ Штейнъ, связываетъ мѣстное финансовое хозяйство съ общею теоріею самоуправленія. Гнейстъ, въ своей теоріи Англійскаго самоуправленія, видитъ главную основу его въ томъ, что оно дѣйствуетъ путемъ собственной системы налоговъ; но ученіе основателя науки объ управленіи, защищающее право самообложенія для общины и земства, встрѣчаетъ весьма сильную себѣ оппозицію среди противниковъ самыхъ разнообразныхъ направленій. Наиболѣе ярыми поборниками противоположнаго взгляда являются писатели ультралиберальнаго направленія. Защищая хозяйственный принципъ самоуправленія, эти писатели не видятъ разницы между общиной и земствомъ и другими частными союзами. Таковы первые враги самостоятельной финансовой власти общины и земства. На-ряду съ ними дѣйствуютъ люди,

*) Въ основу изложенія этого § приняты положенія, постановленныя въ сочиненіи проф. *В. А. Лебедева*: «Мѣстные налоги».

держащіеся противоположныхъ взглядовъ въ политической области; мы разумѣемъ сторонниковъ административной опеки, которые хотятъ видѣть въ общинѣ только административный территоріальный округъ. Мы разберемъ главные доводы защитниковъ того и другого направленія. Люди, стоящіе на той точкѣ зрѣнія, что община и земство суть только частно-хозяйственные союзы, заключаютъ, что община не можетъ требовать большихъ жертвъ, чѣмъ то желаютъ дать ей ея обитатели. Нѣмецкіе фритредеры, среди которыхъ проф. Лебедевъ называетъ Мейера, Рейценштейна и Меца, упорно поддерживаютъ ту мысль, что общинное и земское хозяйство должно быть отлично отъ частнаго. Подобную же мысль проводитъ и Блюнчли, объясняя такое различіе разницей задачъ, преслѣдуемыхъ общиною и государствомъ. Задача государства, говоритъ Блюнчли, есть право и благо, задача общины—просвѣщеніе и хозяйство. На подобную искусственность этого дѣленія обстоятельно указано профессоромъ Лебедевымъ въ его «Мѣстныхъ налогахъ». Въ виду такого взгляда, принципъ общиннаго хозяйства есть принципъ услуги возмездія, т. е. община должна установить и плату за услуги, которыя она доставляетъ тѣми или иными изъ своихъ учрежденій, а именно больницами, богадѣльнями, школами и т. п. Это мнѣніе основано на весьма шаткихъ фактическихъ основаніяхъ; какъ бы законодательство ни отдѣляло общину и земство отъ чисто государственныхъ органовъ, во всякомъ случаѣ мы должны убѣдиться, что система хозяйства общины и земства есть система принудительнаго хозяйства, аналогичная по своимъ принципамъ съ финансовымъ хозяйствомъ государствъ. Эта аналогія видна прежде всего изъ самаго характера хозяйства. Въ самомъ дѣлѣ, если мы предположимъ, что общины и земства суть частные союзы на правахъ акціонерныхъ компаній, то мы никакъ не можемъ примириться съ существованіемъ системы обложенія даже въ такихъ скромныхъ размѣрахъ, какъ напр. обложеніе земельной собственности въ пользу общины; въ самомъ дѣлѣ, принудительный способъ обложенія (при допущеніи аналогіи земства съ акціонерной компаніей) противорѣчилъ бы основному принципу всякаго частнаго союза: подчиненіе каждаго соучастника можетъ быть только добровольное, но не принудительное. Слѣдовательно, мы здѣсь видимъ весьма рѣзкое отличіе союзовъ самоуправленія отъ частныхъ хозяйственныхъ союзовъ. Кромѣ самаго отличія въ

характерѣ хозяйства, мы видимъ, что государства Западной Европы все болѣе и болѣе приходятъ къ той мысли, что принципъ услуги возмездія является и недостаточнымъ съ финансовой точки зрѣнія, и несоотвѣтствующимъ заботамъ о благосостояніи мѣстности. Съ финансовой точки зрѣнія частная плата за услуги является крайне недостаточной, во-1-хъ, потому, что это обусловливается совершенно случайностью дохода, во-2-хъ, является совершенно необезпечивающею текущій расходъ. Съ точки зрѣніи благосостоянія этотъ принципъ долженъ весьма вредно отразиться на дѣйствительно-нуждающейся части населенія, а именно: платить будутъ тѣ, которые и безъ того впали въ какое-нибудь несчастье, какъ это будетъ имѣть мѣсто при пользованіи больницею или богадѣльнею; поэтому и является основаніемъ современнаго общиннаго и земскаго хозяйства принципъ бюджета, другими словами, такой системы хозяйства, которая предполагаетъ цѣлую сѣть расходовъ, удовлетворяемыхъ на счетъ мѣстныхъ налоговъ. Мѣстное обложеніе стремится въ своемъ идеалѣ сдѣлаться подоходнымъ, а это намъ указываетъ на нѣкоторое новое начало мѣстнаго самоуправленія. Разъ всѣ жители мѣстности будутъ платить пропорціонально своимъ средствамъ для удовлетворенія заботъ о благосостояніи всего населенія, то мы здѣсь видимъ мало аналогіи съ частнымъ хозяйствомъ. Да и трудно объяснить, съ точки зрѣнія непосредственной частной выгоды, помощь голодающему, больному и увѣчному, что составляетъ заботы о народномъ продовольствіи, врачебной части и общественнаго призрѣнія; все это трудно понять, разъ мы будемъ имѣть въ виду только частно-хозяйственную точку зрѣнія; наоборотъ, разъ мы признаемъ государственное значеніе въ заботахъ самоуправленія о народномъ продовольствіи, общественномъ призрѣніи, народномъ здравіи и народномъ образованіи, тогда только мы въ состояніи объяснить себѣ, почему богатый землевладѣлецъ, кому не нужно ни пользованіе больницей, ни богадѣльнею, ни народной школой, долженъ платить гораздо болѣе, чѣмъ лица, пользующіяся всѣмъ этимъ. Только съ точки зрѣнія государственной можно объяснить себѣ подобную кажущуюся аномалію.

При господствѣ же воззрѣнія на самоуправленіе, какъ на участника въ государственной власти, мы не можемъ себѣ представить иного порядка вещей, какъ наибольшее пожертвованіе въ пользу общества и государства со стороны лицъ, наибо-

лѣе обезпеченныхъ; таковъ первый основной принципъ финансоваго хозяйства общины и земства, принципъ совершенно аналогичный съ принципомъ государственнаго хозяйства, состоящій въ томъ, что расходы должны падать на жителей общины и земства пропорціонально ихъ богатству, а не ихъ нуждѣ. Далѣе, въ самомъ способѣ веденія земскаго хозяйства мы видимъ, что здѣсь, какъ и въ государствѣ, дѣйствуетъ принципъ совершенно противоположный частному веденію ходяйства; если въ частномъ хозяйствѣ средства должны управлять расходами, то во всякомъ принудительномъ хозяйствѣ мы видимъ, что потребности, наоборотъ, руководятъ всей финансовой системой. Поэтому у земства являются тѣ же самые источники доходовъ, какіе являются у государства.

Штейнъ отлично указываетъ на три вида этихъ доходовъ: 1) доходы съ собственныхъ имуществъ, 2) налоги и 3) кредитъ. Таковы доводы въ пользу государственнаго значенія финансоваго хозяйства общины и земства. Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію тѣхъ мнѣній, которыя желаютъ видѣть въ общинѣ и въ земствѣ только одни административныя дѣленія. Этотъ взглядъ особенно рѣзко отразился во французскомъ законодательствѣ, которое еще до сего времени весьма стѣсняетъ финансовую власть выборныхъ учрежденій. Точно такое же положеніе дѣлъ было и въ Россіи до изданія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. и Городового положенія 1870 г. Никакія либеральныя начала организаціи самоуправленія не въ состояніи что-либо сдѣлать безъ того, чтобы у органовъ самоуправленія была самостоятельность въ расходованіи и въ добываніи средствъ. Достаточною иллюстраціею этого дѣла служатъ опять-таки Франція и до-реформенная Россія. Трудно найти болѣе либеральную организацію, какую представляла изъ себя городская дума, по жалованной грамотѣ Екатерины II, и между тѣмъ полное подчиненіе всѣхъ ея дѣйствій администраціи не могло дать никакого толчка къ развитію самостоятельности городскихъ учрежденій. Слѣдовательно, если мы только-что высказались за необходимость признать принудительный характеръ самоуправленія, то за то теперь мы имѣемъ въ виду указать на необходимость представленія самостоятельности мѣстному самоуправленію въ смыслѣ завѣдыванія его финансовымъ хозяйствомъ. Мѣстному самоуправленію почти всѣ законодательства Европы въ вопросѣ финансоваго хозяйства отводятъ ту или иную долю самостоятельности; самостоятель-

нѣе всего поставлено въ этомъ отношеніи самоуправленіе Англіи, которая допускаетъ существованіе самостоятельныхъ мѣстныхъ налоговъ для покрытія расходовъ по удовлетворенію мѣстныхъ нуждъ. Иную, совершенно противоположную, систему представляетъ Франція, гдѣ вся система обложенія тѣсно примыкаетъ къ государственной системѣ и выражается въ видѣ добавочныхъ сантимовъ къ государственному налогу, такъ что мѣстное самоуправленіе освобождено отъ новаго, весьма труднаго рода дѣлъ, а именно: совершенія новой оцѣнки и изысканія новыхъ основаній для обложенія. Наконецъ, 3-й типъ обложенія представляетъ Пруссія, гдѣ существуютъ принципы англійской и французской системы; часть налоговъ Пруссіи суть налоги мѣстные въ полномъ смыслѣ слова, другіе же — суть извѣстный процентъ съ суммы налоговъ государственныхъ. Около этихъ типовъ группируются и остальныя мѣстныя системы обложенія европейскихъ государствъ. Только въ Англіи и существуетъ самая свободная постановка мѣстныхъ учрежденій, такъ какъ тамъ они вооружены широкимъ правомъ самообложенія.

Свобода французскихъ совѣтовъ всегда будетъ призрачной, пока въ этомъ основномъ вопросѣ они не вступятъ на надлежащій путь. Итакъ, для свободы самоуправленія необходимо разрѣшеніе одного изъ первыхъ вопросовъ финансоваго хозяйства—возможности изыскивать источники доходовъ съ одной стороны и подымать цифру уже существующихъ доходовъ. Затѣмъ, весьма важнымъ является второй принципъ—это самостоятельное право производства расходовъ. Единственной точкой зрѣнія при такой свободѣ финансовой власти мѣстныхъ учрежденій можетъ быть точка зрѣнія соціальной политики: центральная государственная власть въ видѣ охраны интересовъ своихъ подданныхъ можетъ принять какія-либо мѣры противъ чрезмѣрнаго обложенія; съ другой стороны, не въ выгодахъ самого центра убивать самостоятельность мѣстнаго самоуправленія постановкою его подъ административную опеку. Примиреніемъ этихъ двухъ различныхъ требованій является установленіе законодательнымъ порядкомъ нормы обложенія, въ предѣлахъ которыхъ земство и община самостоятельно возвышаютъ и уменьшаютъ обложеніе. Таковы результаты, къ какимъ можно придти при обсужденіи вопросовъ о финансовой власти у органовъ самоуправленія.

---

§ 6. Распорядительная и исполнительная власть въ мѣстномъ самоуправленіи.

До сихъ поръ мы говорили о предметахъ вѣдомства мѣстнаго самоуправленія, какъ объ основномъ моментѣ, опредѣляющемъ его компетенцію. Но какъ мы говорили выше, компетенція самоуправленія слагается изъ двухъ моментовъ: во-первыхъ, предметовъ вѣдомства и во-вторыхъ, предѣловъ власти; какія бы ни были полномочія у мѣстныхъ органовъ на веденіе тѣхъ или иныхъ дѣлъ мѣстной администраціи, намъ очень важно знать, въ какихъ предѣлахъ можетъ вращаться дѣятельность самоуправленія. Въ этомъ смыслѣ во всякой администраціи нужно различать моментъ распоряженія и моментъ исполненія. Какой бы органъ самоуправленія ни былъ намъ данъ, въ видахъ опредѣленія его политическаго значенія, нужно опредѣлить, какія функціи онъ призванъ выполнять: функціи ли распоряженія, совѣта или исполненія. Мы встрѣчаемся на практикѣ съ различными системами въ этомъ отношеніи. Въ Западной Европѣ наиболѣе рѣзко выдѣляется система революціонной Франціи, ограничивающая дѣятельность самоуправленія исключительно функціями совѣта. Въ другихъ государствахъ, преимущественно въ нѣмецкихъ, мы видимъ попытку сочетать функціи совѣта и функціи распоряженія, какъ принадлежащія мѣстному представительному собранію, но зато въ нихъ мы рѣже встрѣчаемъ принадлежащую имъ функцію самостоятельнаго исполненія. Это среднее рѣшеніе вопроса объясняется тѣмъ, что государства средней Европы представляютъ намъ въ своемъ политическомъ и административномъ строѣ рядъ компромиссовъ между старымъ порядкомъ и идеями новаго государства. Поэтому, государство, помня свои старыя прерогативы, какъ бы опасается ввѣрить исполнительную власть прямо мѣстному органу. Въ виду этого, мы чаще всего встрѣчаемъ въ мѣстномъ самоуправленіи то правило, что исполненіе лежитъ на отвѣтственности мѣстныхъ правительственныхъ органовъ. Такимъ образомъ, въ чистомъ видѣ постановка самоуправленія въ отношеніи распорядительной и исполнительной власти встрѣчается только въ Англіи. Посмотримъ теперь, каковы взгляды европейскаго законодательства на этотъ вопросъ.

Во Франціи департаментскимъ и муниципальнымъ совѣтамъ предоставлено весьма незначительное количество дѣлъ въ самостоятельное ихъ распоряженіе. Департаментскій совѣтъ рѣшаетъ самостоятельно по 25 родамъ дѣлъ; но это число не соотвѣтствуетъ степени дѣйствительной власти; главную часть этихъ дѣлъ составляютъ заботы о собственномъ хозяйствѣ Департамента (п. п. 1 — 5), завѣдываніе дорогами и путями сообщенія вообще (п. п. 6—10 и 12), страхованіе департаментскихъ зданій (п. 14), концессіи на департаментскія работы (п. 11), иски отъ имени департамента (п. 15), общественное призрѣніе (п. п. 18 и 20 и 19), сберегательныя кассы и, затѣмъ, нѣкоторыя дѣла по надзору за общиной. Таковъ рядъ дѣлъ, по которымъ департаментскіе совѣты имѣютъ самостоятельное распоряженіе; при этомъ они не снабжены правомъ самостоятельныхъ административныхъ распоряженій. Такой же почти объемъ дѣлъ предоставленъ во Франціи и муниципальнымъ совѣтамъ. Такому же типу принадлежатъ государства, заимствующія отчасти отъ Франціи ихъ систему, изъ которыхъ на первомъ мѣстѣ надо поставить Италію. Обязанности провинціальныхъ совѣтовъ очень близко сходятся въ обоихъ государствахъ. Самостоятельнѣе гораздо стоитъ мѣстное представительство Испаніи и Португаліи, которыя, въ силу предоставленной имъ власти, какъ въ провинціи, такъ и въ общинѣ, вѣдаютъ всѣ дѣла съ правами какъ самостоятельнаго распоряженія, такъ и исполненія. Близкую къ нимъ систему представляютъ Бельгія и Голландія, стоящія уже на рубежѣ къ переходу къ системѣ нѣмецкихъ государствъ; въ обоихъ государствахъ, кромѣ права постановки рѣшенія по предметамъ ихъ вѣдомства, принадлежитъ еще право изданія административныхъ распоряженій. Что касается Скандинавскихъ государствъ, то мы должны различать въ нихъ три вида самоуправленія: самоуправленіе большихъ городовъ, самоуправленіе провинцій и сельскихъ общинъ. Первый видъ самоуправленія имѣетъ всѣ права распорядительной власти, но исполненіе обыкновенно вручается не имъ, а назначенному ими утвержденному главѣ общины. Перейдемъ теперь къ системѣ, которую можно назвать русско-германской. Въ этой системѣ представляется та особенность, что органамъ самоуправленія предоставляется право не только постановлять рѣшенія, но также издавать административныя распоряженія; при этомъ несомнѣнно

обнаруживается тенденція дать имъ исполнительную власть. Наиболѣе удачно этотъ вопросъ разрѣшается въ Пруссіи и въ новомъ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ въ Россіи, ибо какъ тамъ, такъ и здѣсь земство стремится имѣть свои собственные органы, не только на правахъ всякой частной ассоціаціи, но какъ мѣстная администрація. Послѣ этого краткаго обзора мы должны указать, что земскому исполнительному органу должны быть присвоены всѣ тѣ права по отношенію къ населенію, которыя присущи правительственнымъ органамъ.

Такое расширеніе на эту область понятія объ административной должности должно, по нашему мнѣнію, значительно возвысить значеніе мѣстнаго самоуправленія.

Считаемъ долгомъ сказать два слова по поводу отношенія распорядительныхъ и исполнительныхъ органовъ, а именно: распорядительный органъ несомнѣнно долженъ быть облеченъ всѣми правами по отношенію къ органу исполненія. Но польза самоуправленія никогда не можетъ быть достигнута, если мы не дадимъ мѣстному органу подъ его личной отвѣтственностью права видоизмѣнять тѣ или другія мѣры, смотря по мѣстнымъ обстоятельствамъ; другими словами, подобно праву исполнительной власти въ государствѣ и у мѣстныхъ органовъ самоуправленія должно быть право принимать экстренныя мѣры съ доведеніемъ объ этомъ до свѣдѣнія собранія или же пріостановлять рѣшенія собранія на свой страхъ при передачѣ его рѣшенія въ высшую инстанцію.

Въ заключеніе этого § мы должны сказать, что при разсмотрѣніи вопроса о компетенціи должны быть поставлены три принципа, касающіеся области распоряженія и исполненія: во-1-хъ, необходимо признать существованіе самостоятельной распорядительной власти у самоуправленія; во-2-хъ, необходимо признать существованіе самостоятельнаго исполненія у органовъ самоуправленія, и въ-3-хъ, установить взаимное отношеніе у органовъ распоряженія и исполненія, чтобы они не стѣсняли свободы исполнительныхъ органовъ.

---

§ 7. Полиція безопасности, какъ предметъ мѣстнаго самоуправленія.

Изъ всѣхъ предметовъ вѣдомства мѣстнаго самоуправленія въ данное время однимъ изъ самыхъ спорныхъ является вопросъ о полиціи, или, точнѣе говоря, о полиціи безопасности. Мы видѣли, что въ эпоху возникновенія абсолютной власти, подавлявшей самостоятельность городовъ и феодаловъ, именно этотъ вопросъ, вопросъ о полиціи, считался неотъемлемой принадлежностью самоуправленія.

Мы уже останавливались на объясненіи причинъ этого явленія; теперь попытаемся указать на причины, заставляющія континентальныя государства отнимать полицію безопасности у органовъ самоуправленія. Въ этомъ смыслѣ надо различать три различныхъ вида самоуправляющихся союзовъ: сельскія общины, городскія общины и земскіе округа. Для перваго рода этихъ союзовъ современное законодательство допускаетъ, съ очень малыми исключеніями, оставленіе полиціи безопасности въ рукахъ самоуправленія. Что касается городскихъ общинъ, то здѣсь вопросъ объ оставленіи полиціи безопасности зависитъ преимущественно отъ роста города. Чѣмъ больше городъ, тѣмъ менѣе шансовъ, чтобы правительство отдало въ вѣдѣніе самоуправленія полицію безопасности. Наконецъ, вопросъ о полиціи безопасности въ земскихъ округахъ является совершенно страннымъ при указанныхъ выше взглядахъ континентальнаго законодательства. Сельскія общины, какъ извѣстно, пользуются отличнымъ отъ городскихъ общинъ устройствомъ почти во всѣхъ государствахъ Европы, за исключеніемъ Франціи, Италіи, Испаніи и Португаліи. Наибольшія особенности, отдѣляющія сельскую общину отъ городской, проявляются въ нѣмецкихъ и славянскихъ земляхъ и государствахъ Скандинавскихъ. Во всѣхъ этихъ сельскихъ общинахъ мы видимъ надѣленіе главы ея полицейской властью и сверхъ того несеніе полицейской службы мѣстными обывателями. Простота жизни сельской общины, отсутствіе иногда представительства и замѣна его сходомъ,—всѣ эти явленія указываютъ на то, что государству нечего опасаться какой-либо оппозиціи его власти. Существованіе полицейскихъ функцій у сельскихъ властей, тѣмъ

не менѣе, даетъ имъ возможность гораздо успѣшнѣе проявлять свои заботы о безопасности и благосостоянiи населенiя. Въ самомъ дѣлѣ, въ примѣненiи административныхъ заботъ о благѣ населенiя въ самой мѣстности трудно совершенно отдѣлить вопросы благосостоянiя отъ вопросовъ безопасности. Переберемъ всѣ эти категорiи дѣлъ, входящихъ теперь въ компетенцiю общины и земства, и мы увидимъ, что созданiе особой сѣти органовъ полицiи безопасности совершенно отдѣльно отъ органовъ полицiи благосостоянiя, каковыми являются органы самоуправленiя, является весьма вреднымъ для успѣшности дѣйствiй администрацiи. Пять главнѣйшихъ категорiй дѣлъ обыкновенно считаются входящими въ компетенцiю самоуправленiя, — это забота о жизни и здоровьѣ, питанiи, призрѣнiи, духовной жизни населенiя и о путяхъ сообщенiя. Въ общепринятой терминологiи это будетъ народное здравiе, продовольствiе, общественное призрѣнiе, народное образованiе и дорожная часть. Попробуемъ провести раздѣленiе полицiи безопасности и благосостоянiя по всѣмъ этимъ категорiямъ; для этого точно опредѣлимъ цѣль учрежденiя и задачу той и другой отрасли полицiи. Органы, способствовавшiе благосостоянiю, имѣютъ задачею принятiе мѣръ, требующихъ обстоятельнаго обсужденiя и правильнаго примѣненiя разъ составленнаго плана. Цѣль ихъ учрежденiя — преслѣдованiе опредѣленныхъ цѣлей на данномъ пространствѣ. Задача полицiи безопасности совсѣмъ иная — это возстановленiе нарушеннаго порядка; слѣдовательно, здѣсь нѣтъ опредѣленной цѣли, такъ какъ нельзя предусмотрѣть случаевъ нарушенiя этого порядка. Органъ полицiи благосостоянiя учреждается для опредѣленной дѣятельности и всегда будетъ дѣйствовать; органъ полицiи безопасности можетъ явиться бездѣйствующимъ. Современная практика присвоила только чинамъ полицiи безопасности такiя важныя прерогативы, какъ возможность предварительнаго ареста обывателя. Въ современномъ государствѣ ни одинъ человѣкъ безъ предписанiя судебной власти не можетъ быть задержанъ, или надъ нимъ употреблена какая-либо физическая сила въ случаѣ его сопротивленiя, иначе какъ съ помощью полицiи. Такимъ образомъ, въ этой особенности отношенiя полицiи безопасности къ населенiю и заключается то отличное ея положенiе, которое заставляетъ завѣдыванiе полицiею безопасности, подобно суду, концентрировать въ рукахъ правительства. Если теперь мы возьмемъ какой-либо

предметъ, входящій въ область заботъ о народномъ здравіи, то мы сейчасъ же увидимъ, что на-ряду съ попеченіемъ о благосостояніи является настоятельная необходимость въ охраненіи безопасности. При полномъ раздѣленіи полиціи безопасности и благосостоянія выходитъ, что органы первой не въ силахъ ни остановить, ни задержать нарушителя порядка, а должны отправляться къ органу полиціи безопасности. Подобный порядокъ въ любомъ вопросѣ народнаго здравія, какъ-то: въ охранѣ больницъ, въ принятіи различныхъ санитарныхъ мѣръ, не въ состояніи привести къ благотворнымъ результатамъ; то же самое можно сказать о заботахъ по народному продовольствію, ибо трудно рѣшить, къ какой отрасли полиціи благосостоянія или безопасности принадлежитъ охрана хлѣбнаго магазина. Еще труднѣе это раздѣленіе провести въ области общественнаго призрѣнія, такъ какъ тамъ, гдѣ общественное призрѣніе попадало въ свѣтскія руки, вездѣ оно возникало, благодаря, главнымъ образомъ, требованію безопасности. Точно также при заботахъ о народномъ образованіи, при охранѣ школы, при наблюденіи за обязательною присылкою учениковъ въ школу, мы не въ состояніи отдѣлить заботы благосостоянія отъ нѣкоторой доли принудительности, которая должна быть у органовъ школьнаго дѣла; другими словами, и эти органы не въ состояніи обойтись безъ полицейской власти. Наконецъ, послѣдняя изъ намѣченныхъ нами отраслей вѣдомства, дорожная часть, въ вопросахъ: объ охранѣ дорогъ, заставъ, водныхъ путей и т. под., вызываетъ часто на практикѣ необходимость прибѣгать къ органамъ полиціи безопасности, что было бы проще возложить на органы самоуправленія, заботящіеся объ этомъ. Такимъ образомъ, по всѣмъ предметамъ вѣдомства самоуправленія, какъ формы мѣстной администраціи, мы видимъ, что полиція безопасности или полицейская власть является необходимой у органовъ самоуправленія, какъ подспорье для преслѣдованія административныхъ цѣлей.

Итакъ, административныя соображенія говорятъ въ пользу дарованія органамъ самоуправленія полицейской власти. Разумѣется, пользованіе этой властью должно быть производимо на опредѣленныхъ въ законѣ условіяхъ. Лицо, производящее задержаніе, дѣйствующее на обывателя путемъ прямого принужденія, должно подлежать весьма строгой отвѣтственности за дурное исполненіе своихъ обязанностей. Какія же соображенія заставляютъ правительство выдѣ-

лять полицію безопасности изъ-подъ власти самоуправленія? Это соображенія политическаго, а не административнаго характера, это будетъ виднѣе при разборѣ компетенціи слѣдующихъ двухъ самоуправляющихся союзовъ: городскихъ общинъ и земскихъ округовъ. Мы видимъ въ европейскомъ законодательствѣ, что города большого размѣра выдѣляются въ полицейскомъ отношеніи въ завѣдываніе особыхъ должностныхъ лицъ. Это явленіе почти повсемѣстное во всѣхъ западно-европейскихъ государствахъ, за исключеніемъ Бельгіи; но тамъ это объясняется тѣмъ, что глава городского самоуправленія, являющееся главой полиціи, есть лицо назначенное. Это повсемѣстное выдѣленіе большихъ городовъ объясняется развитіемъ соціальной жизни.

Соціальныя условія современныхъ западно-европейскихъ городовъ заставляютъ сильнѣе чувствовать рознь классовъ, и, благодаря скученности населенія, является бо̀льшая опасность появленія активной борьбы этихъ классовъ. Кромѣ этихъ соціальныхъ условій, не менѣе важными являются условія политическія. Опасаясь перехода оппозиціонныхъ мнѣній въ дѣйствіе, правительство всячески желаетъ обезопасить себя на этотъ счетъ. Благодаря опасеніямъ обоего характера: и политическаго, и соціальнаго, возникаетъ особая полиція большихъ городовъ, очень централизованная и находящаяся въ непосредственномъ сношеніи съ главою полиціи всего государства, какимъ обыкновенно является Министръ Внутреннихъ Дѣлъ. Если большіе центры и требуютъ такой сосредоточенности полиціи, то этого никакъ нельзя сказать про небольшіе города. Политическій тактъ и сознаніе административной выгоды заставляютъ правительства Франціи, Италіи, Германіи и Австріи оставлять полицію безопасности въ тѣхъ общинахъ, гдѣ не представляется возможности такой соціальной и политической борьбы. Германія еще въ 1808 году признала полицію безопасности дѣломъ государственнымъ, и только въ силу королевскаго порученія глава городской общины снабжался этой властью. Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ городскихъ общинахъ можетъ возникнуть вопросъ объ отдѣленіи полиціи безопасности отъ благосостоянія лишь по политическимъ и соціальнымъ соображеніямъ, а не по административнымъ. Соображенія послѣдняго рода заставляютъ надѣлять нѣкоторые органы самоуправленія полицейской властью, каковы, напримѣръ,

существующіе и по нашему Положенію 1870 года чины торговой полиціи. Выходъ изъ затрудненія будетъ очень легкій, если мы допустимъ раздѣленіе дѣлъ общей полиціи отъ дѣлъ политической полиціи. Общая полиція имѣетъ въ виду только охрану безопасности отдѣльныхъ лицъ и общества, политическая полиція—лишь охрану тѣхъ началъ, которыхъ въ данное время держится правительственная власть. Поэтому, вполнѣ возможно подобное дѣленіе, и благодаря этому мы получаемъ большую интенсивность дѣятельности самоуправленія и большую интенсивность дѣятельности политической полиціи. Послѣдняя будетъ направлять свои силы только на тѣ вопросы, которые могутъ интересовать центръ, а именно: политическія сходки и собранія, надзоръ за прибытіемъ новыхъ лицъ, наблюденіе за отношеніемъ различныхъ классовъ общества путемъ изученія мѣстной печати и событій мѣстной жизни; словомъ, политическая полиція будетъ имѣть спеціально-отмежеванную ей область и нисколько не тормозить ни свою дѣятельность, ни дѣятельность мѣстной администраціи, въ томъ числѣ и органовъ самоуправленія. Никакого нѣтъ сомнѣнія, что проявленіе дѣятельности какъ общей, такъ и политической полиціи должно быть поставлено въ условія, гарантирующія личную и общественную свободу. Перейдемъ теперь къ послѣднему изъ указанныхъ нами, самоуправляющихся союзовъ — къ земскому округу. Возможность того, что глава земскаго собранія можетъ явиться и главою полиціи, обусловливается назначеніемъ отъ правительства; напримѣръ Прусская система уѣзднаго управленія даетъ намъ нѣкоторое доказательство, что возможно вполнѣ соединеніе самоуправленія съ завѣдываніемъ полиціею безопасности. Прусскій ландратъ во многихъ случаяхъ является своимъ земскимъ человѣкомъ; слѣдовательно, при надлежащей системѣ контроля онъ легко можетъ быть обращенъ изъ назначеннаго въ выборное лицо. Говорить о полицейской власти провинціальнаго самоуправленія, гдѣ есть два земскихъ округа, какъ въ Австріи, Россіи и Пруссіи, представляется излишнимъ въ виду указанныхъ выше условій компромисса, представляемаго современными государствами между абсолютизмомъ и требованіями свободы. Итоги, которые можно подвести, суть тѣ, что, во-первыхъ, въ видахъ административныхъ соображеній представляется необходимымъ снабдить мѣстное самоуправленіе, какъ форму мѣстной администраціи, полицейскою властью; во-вторыхъ, тамъ, гдѣ это пред-

ставляется нужнымъ, заботы, входящія въ кругъ вѣдомства политической полиціи, ввѣрить особымъ органамъ; въ-третьихъ, для тѣхъ и другихъ установить необходимыя условія дѣятельности, гарантирующія свободу личности и общества.

---

§ 8. Объемъ компетенціи самоуправляющихся округовъ.

Указавъ на общее значеніе предметовъ вѣдомства и предѣловъ власти самоуправленія, намъ предстоитъ коснуться еще одного вопроса о взаимномъ отношеніи объема компетенціи различныхъ земскихъ округовъ. Необходимо признать за общее правило, что административныя дѣленія страны должны соотвѣтствовать, по мѣрѣ возможности, однородности мѣстныхъ условій. Поэтому такими естественными союзами являются только сельскія и городскія общины. Западная Европа имѣетъ еще естественное дѣленіе для своихъ провинцій въ видѣ такъ называемыхъ земель, которыя населены опредѣленною національностью, имѣютъ своеобразный языкъ и цѣлый рядъ другихъ мѣстныхъ особенностей,—словомъ, это бываетъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ провинціи образовались изъ бывшихъ когда-то самостоятельными болѣе мелкихъ государствъ. Въ государствахъ, заново перестраивающихъ свою административную систему, вмѣсто подобнаго дѣленія, мы не видимъ иныхъ естественныхъ союзовъ, кромѣ общинъ. Правда, администрація привыкла къ тому, чтобы извѣстныя мѣстности входили въ составъ уѣздовъ, губерній или волостей. Административное дѣленіе весьма разнообразно въ различныхъ государствахъ, придерживаясь терминологіи русской жизни, а именно: сельское общество, волость, городъ, уѣздъ, губернія. Мы попробуемъ представить очеркъ подобнаго же положенія въ другихъ Западно-Европейскихъ государствахъ. Прежде всего въ Англіи мы видимъ остатки сельскаго общества весьма въ немногихъ мѣстностяхъ; затѣмъ, какъ вездѣ, города; для остальныхъ государствъ мы имѣемъ слѣдующую схему: общины, одинаково-устроенныя, какъ сельскія, такъ и городскія, существуютъ во Франціи, Италіи, Бельгіи и Голландіи; въ другихъ государствахъ общины дѣлятся на городскія и сельскія; слѣдующее дѣленіе—волости. Но надо

замѣтить, что то, что по величинѣ и по предметамъ завѣдыванія можетъ соотвѣтствовать тому дѣленію въ Западной Европѣ, рѣзко различается отъ русской волости своимъ всесословнымъ характеромъ. Аналогичную единицу волости можно видѣть въ Англійскомъ приходѣ, въ Испанскомъ «termino municipale» и въ Португальскомъ «concelho». Названныя нами три административныя единицы по своему строенію являются административными общинами, построенными на выборномъ началѣ — всесословныя и самоуправляющіяся; совершенно иную единицу представляетъ прусскій амтъ, имѣющій сходство какъ съ нашими станами, такъ и съ нашей волостью. Сходство со станомъ зависитъ отъ сходства полицейскихъ обязанностей станового и начальника прусскаго амта; сходство съ волостью явствуетъ изъ разсмотрѣнія организаціи совѣта амта, который всетаки дѣлаетъ амтъ коммунальнымъ союзомъ во-1-хъ, а во-2-хъ представительствомъ входящихъ въ составъ его мѣстныхъ единицъ. Слѣдующее дѣленіе—уѣздъ, существуетъ почти во всѣхъ государствахъ, но только въ Россіи, Австріи и Пруссіи онъ представляетъ земскій округъ. Затѣмъ, что касается провинціальнаго дѣленія, то оно во всѣхъ государствахъ имѣетъ то или иное значеніе земскаго округа. Если мы будемъ имѣть въ виду систему большихъ государствъ, гдѣ необходимость заставляетъ имѣть цѣлый рядъ административныхъ дѣленій, то мы можемъ совершенно ясно, на положительномъ законодательствѣ, увидѣть логическое стремленіе расширить значеніе нисшихъ единицъ въ ущербъ высшимъ. Это стремленіе совершенно противоположно старой административной практикѣ, которая въ видахъ цѣлости государства желала какъ можно болѣе сконцентрировать всѣ дѣла мѣстной администраціи. Въ этомъ смыслѣ терминъ Токвиля получаетъ все большее и большее значеніе въ приложеніи къ высшимъ органамъ по отношенію къ нисшимъ. Власть сельской и городской общины должна «по общему правилу» исполнять всѣ дѣла мѣстной администраціи; «по исключенію» она можетъ по цѣлому ряду дѣлъ быть исполнителемъ высшаго самоуправляющагося союза, если это дѣло (какъ напр. устройство желѣзныхъ дорогъ) можетъ быть съ большей пользою для всей мѣстности и съ большей возможностью, относительно средствъ, относиться на счетъ уѣзда, или, какъ вопросъ взаимнаго страхованія, по самому свойству предмета, ближе подходить къ вѣдѣнію губернскаго, чѣмъ уѣзд-

наго земства. Для нашей русской жизни эти соображенія въ особенности важны для охраны самостоятельности уѣзда противъ безусловнаго его подчиненія губернской администраціи.

Изъ нашего разсмотрѣнія мы можемъ установить два рода началъ: во-1-хъ, объемъ компетенціи самоуправленія долженъ расширяться обратно пропорціонально величинѣ территоріи: община, волость, уѣздъ и губернія,—таковъ восходящій рядъ самоуправляющихся союзовъ и таково должно быть обратное уменьшеніе ихъ компетенціи; во-2-хъ, компетенція всѣхъ этихъ округовъ должна основываться на точномъ положительномъ законѣ.

Разсмотрѣніе всѣхъ вышеозначенныхъ вопросовъ даетъ намъ возможность высказать слѣдующее заключеніе относительно постановки компетенціи самоуправленія въ законодательствѣ Европейскихъ государствъ. Разумѣя подъ самоуправленіемъ извѣстную форму участія народа въ мѣстной администраціи, мы видимъ, что во всѣхъ его видахъ, отъ общины до губерніи включительно, на опредѣленіи компетенціи сказывается недовѣріе государственной власти къ допущенію народа въ администрацію,—это съ одной стороны, а съ другой мы видимъ неуклонное стремленіе самой практики сдѣлать изъ органовъ самоуправленія дѣйствительный органъ власти. Изъ этого слѣдуетъ, что государству пора откровенно признать необходимымъ, въ видахъ преимущественно административныхъ, допущеніе народа къ государственной власти на мѣстахъ,—тогда государство окончательно установитъ принципъ довѣрія къ народу, которое ляжетъ въ основу всей администраціи. Сообразно съ этимъ компетенція самоуправленія будетъ ясно опредѣлена, какъ совокупность дѣлъ мѣстной администраціи, поддающихся мѣстному ограниченію. И способъ завѣдыванія этими дѣлами будетъ присвоенъ самоуправленію на тѣхъ же началахъ, на какихъ вѣдаютъ мѣстную администрацію правительственные органы, а именно—власть самоуправленія будетъ снабжена распорядительною и исполнительною властью; органы самоуправленія должны имѣть должностной характеръ. Только интересы цѣлаго и интересы мѣстности могутъ являться ограниченными условіями при опредѣленіи компетенціи самоуправленія: 1) интересы цѣлаго заставляютъ устанавливать ограниченія для финансовой власти (норма обложенія), для изданія мѣстныхъ распоряженій (условія законности и контроля), для пользованія полицейской властью (полити-

ческая полиція); 2) интересы мѣстности требуютъ какъ можно меньше вмѣшательства въ свою жизнь; въ силу этого и устанавляется принципъ указанной выше пропорціональности въ опредѣленіи объема земской компетенціи и въ признаніи какъ можно большей самостоятельности въ предѣлахъ завѣдыванія ввѣренными имъ дѣлами, при точно опредѣленныхъ условіяхъ контроля и отвѣтственности.

ПРИЛОЖЕНІЕ КЪ ГЛАВѢ II.

Примѣчаніе къ § 2 (стр. 177): сочиненія, на которыхъ основано изложеніе системы Англіи, слѣдующія: *Gneist.* «Selfgovernment», «Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England». 3 изд. 1871 г.; «Englische Verfassungsgeschichte» 1888 г.; «Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart» 3 изд., 2 тома 1883—4 г. *Tellkampf.* Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreisordnungen in Preussen und Selfgovernement in England und Nordamerika, 1872. *Morier.* «Selbstregierung», 1876. Die deutsche Gemeindeverwaltung auf Grundlage der preussischen Kreisorduung im Vergleich zum englischen Selfgovernement». *Charles de Franqueville.* «Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre», 2 изд. 1864 г., *Paul Leroi Beaulieu.* L'administration locale en France et en Angleterre» 1872 г. *Glasson.* «Histoire du droit et des institutions politiques civiles et judiciaires de l'Angleterre comparés aux institutions de la France», т. I—II 1882—1883 г. *Ковалевскій.* «Взглядъ на исторію и современное состояніе мѣстнаго управленія Англіи», Юрид. Вѣстн. 1886 г. №№ 6 и 7. *Ferrand.* «Les institutions administratives en France et à l'étranger. 1879 г. *Ferron.* Institutions municipales et provinciales comparées. Organisation locale en France et dans les autres pays de l'Europe. *Valframbert.* Régime municipal en Angleterre. 1873 г. *Demombynes.* Les constitutions européennes. Parlaments. Conseils provinciaux et communaux et organisation judiciaire. 1883. *Александренко.* «Новая реформа мѣст. управленія Англіи» Юр. В. 1888 № 11. *Градовскій.* Государст. право иностранныхъ державъ. Часть историческая, т. I 1886 г. «Системы мѣстнаго управленія на западѣ Европы и Россіи». «Сборн. государственныхъ знаній», т. V и VI; «Начала русскаго государственнаго права», т. III, 1883 г. О главнѣйшихъ законахъ по мѣстному управленію Англіи см. *Annuaire de la législation étrangère* 1882. Loi de 18 août 1882 codifiant et amendant les actes relatifs aux corporations municipales en Angleterre et dans les pays de Galles, notice, traduction et notes par A. de Haye; 1888. Lois concernant la réforme du gouvernement local: 1° Loi du août 1888 amendant les lois relatives à l'administration locale en Angleterre et dans les pays de Galles, et reglant diverses matières qui s'y rattachent; 2°. Loi du 16 moi sur les électeurs de comtè. Notice et notes par A. Haye.

Примѣчанія къ § 3 (къ стр. 182). Указаніе ближайшихъ источниковъ и пособій, на которыхъ основано изложеніе § 3-го.

Франція. Указанныя выше сочиненія Demombynes, Leroi Beaulieu, Valframbert, Ferron, Ferrand, Градовскій; сверхъ того *Otto Mayer.* Theorie des Französischen Verwaltungsrechts 1886. *Fernand de Ramel.* Commentaire de la *loi sur* l'organisation municipale prom. le 5 avril 1884. *Pascaud.* De l'orga-

nisation communale et municipale en Europe, aux Etats Unis et en France 1877. *Второвъ*. Сравнительное обозрѣніе муниципальныхъ учрежденій Франціи, Бельгіи, Италіи, Австріи и Пруссіи. 1864. *Ивановскій*. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. 1886.

Италія. *Brusa*. Staatsrecht des Königreichs Italien (въ Handbuch'ѣ Marquardsen'a) 1888—1891; сочиненія Ferrand, Ferron, Pascaud, Второва.

Испанія. *Campos*. Staatsrecht des Königreichs Spanien 1889 (въ Handb. Marquardsen). См. также Demombynes т. I; Ferron; сверхъ того Annuaire de la législation étrangère: 1876, Loi municipale et provinciale du 16 décembre 1876 (Analyse par M. Castonnet-Desfosses); 1882. Loi du 20 août sur l'administration provinciale (trad. par E. Roux).

Португалія. Административный кодексъ 6 мая 1878 г. См. *Annuaire de la législation étrangère* 1877, стр. 391—399. Изложеніе системы мѣстнаго управленія см. Demombynes и Ferron; о буржуазномъ направленіи новаго законодательства Португаліи см. *Градовскій*. Лекціи по общему государственному праву 1885 г.

Бельгія и *Голландія*. Сверхъ изложенія системы Бельгіи и Голландіи у Второва, le Demombynes и Ferron, см. *Giron*. Le droit administratif de la Belgique 1885.

Скандинавскія государства. Изложеніе системы самоуправленія у Demombynes и Ferron, сверхъ того въ Handbuch'ѣ Marquardsen'a. *Achehoug*. D. Staatsrecht d. Königreichs Schweden und Norwegen; *Goos* u. *Hansen*. D. Staatsrecht des Königreichs Dänemark.

Австро-Венгрія. Изложеніе системы мѣстнаго управленія у Второва, Demombynes, Ferron. Сверхъ того: *Ulbrich*. D. Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie. *Scheda*. Erläuterungen zur Gemeindeordnung vom 28 april 1864 für das Erzherzogthum Oesterreich 1884.

Пруссія. *Pfafferoth*. Die gesammten preussischen Organisationsgesetze für die innere Verwaltung, Textausgabe mit Anmerkungen 1884. *Kletke*. Kreis- und Provinzialordnung, т. I и IV. *Hahn*. Kreisordnung (1873 г.), Provincialordnung (1876 г.). *Lette*. Zur Reform der Kreisordnung. 3 изд. 1868. *Gneist*. D. preussische Kreisordnung 1870.

Россія. Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ изд. 1886 г. Городовое Положеніе изд. 1886 г. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г. въ собраніи узаконеній и распоряженій правительства за 1890 годъ № 597; Городовое положеніе 11 іюня 1892 г. въ собраніи узаконеній за 1892 годъ, № 729.

(Къ стр. 188). Провинціальная административная юнта Италіи создана при послѣдней реформѣ (1890 г.) и представляетъ изъ себя органъ 1) государственнаго контроля подъ мѣстнымъ самоуправленіемъ и 2) административной юстиціи. Какъ органъ контроля надъ самоуправленіемъ она замѣнила собой провинціальную депутацію и состоитъ изъ a) префекта, какъ предсѣдательствующаго, 2 совѣтниковъ префектуры и 1 замѣстителя (Suppleant), назначаемыхъ М-ромъ В. Д. на одинъ годъ, и b) изъ четырехъ дѣйствительныхъ членовъ и 1 замѣстителя, избираемыхъ провинціальнымъ совѣтомъ. Закономъ указанъ цѣлый рядъ случаевъ несовмѣстимости должности члена А. Ю. съ извѣстнаго рода государственными и общественными функціями. Утвержденію А. Ю. подлежатъ всѣ сколько-нибудь важныя рѣшенія совѣтовъ, касающіяся хозяйственнаго и финансоваго управленія, строительной полиціи и т. д. Затѣмъ А. юнта имѣетъ право, по выслушаніи мнѣнія совѣта, вводить въ бюджетъ суммы, необходимыя для покрытія обязательныхъ расходовъ, и вообще своей властью принимать мѣры, обязательность которыхъ установлена закономъ.

А. Ю. рѣшаетъ дѣла по жалобамъ на распоряженія мера и рѣшенія совѣтовъ, поскольку таковыя не подлежатъ обжалованію судебнымъ путемъ или юрисдикціи особыхъ корпорацій и коллегій.

(Къ стр. 200). Пруссія въ административномъ отношеніи представляетъ изъ себя: 1.286 городовъ, 34.347 сельскихъ общинъ и 15.803 владѣльческихъ округовъ. Таковы низшія единицы управленія. Затѣмъ, Amt (волость) есть соединеніе селъ и владѣльческихъ округовъ; соединеніе Amt'овъ и городовъ есть уѣздъ (Kreis), слѣдующее административное дѣленіе есть Regierungsbezirk и, наконецъ, самая высшая единица Provinz.

Самоуправляющимися единицами признаются общины (сельскія и городскія), уѣзды и провинціи. Особое значеніе имѣетъ Amt. Во главѣ Amt'а стоитъ его начальникъ (старшина—Amtsvorsteher). Лицо, назначаемое и несущее безвозмездно свои обязанности; кромѣ волостного старшины въ Прусской волости есть особый органъ Amtsausschuss. Состоитъ онъ изъ представителей всѣхъ, входящихъ въ составъ Amt'а селъ и владѣльческихъ участковъ. Компетенція Amtsausschuss обнимаетъ какъ административныя, такъ и отчасти хозяйственныя дѣла.

(Къ стр. 202). Ст. 17 Общ. Пол. о крестьянахъ говоритъ, что бывшіе крѣпостные крестьяне составляютъ, по дѣламъ хозяйственнымъ, *сельскія общества*, а для ближайшаго управленія и суда соединены въ *волости*. Вѣдѣнію сельскаго схода *(ст. 51)* подлежатъ выборы, приговоры объ удаленіи изъ общества вредныхъ членовъ, увольненіе чиновъ и пріемъ новыхъ, вопросы землепользованія, раскладки казенныхъ податей и земскихъ сборовъ, назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и т. д. Сельскій староста является съ одной стороны органомъ общественнаго управленія, съ другой—полицейскимъ органомъ, подчиненнымъ волостному старшинѣ *(ст. 58 и 60)*. Вѣдѣнію волостного схода кромѣ выборовъ должностныхъ лицъ волости подлежатъ хозяйственныя и общественныя дѣла цѣлой волости (ст. 78). Волостной старшина, являясь органомъ общественнаго управленія, въ то же время несетъ на себѣ какъ и сельскій староста полицейскія обязанности (ст. 83), но только болѣе сложнаго свойства. Компетенція городского самоуправленія опредѣлялась статьею 2-ю закона 16-го іюня 1870 года. Предметы вѣдомства этой статьи дѣлились на слѣдующія 6 рубрикъ дѣлъ: I) дѣла по устройству городского управленія и по городскому хозяйству; II) внѣшнее благоустройство; III) благосостояніе населенія; IV) благотворительныя заведенія и больницы; V) свѣдѣнія, заключенія и ходатайства; VI) дѣла, возлагаемыя на основаніи особыхъ законовъ. Статья 103 и слѣд. опредѣляли право изданія городомъ общательныхъ постановленій. По закону 11-го іюня 1892 г. городамъ предоставлено лишь участіе въ составленіи общительныхъ постановленій; изданіе такихъ постановленій предоставлено Губернатору.

ЧАСТЬ II.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Организація самоуправленія.

§ 1. Общее значеніе и различныя системы организаціи мѣстнаго самоуправленія.

Компетенція, организація и контроль — таковы разбираемыя нами три группы основныхъ вопросовъ самоуправленія. Мы указывали уже, что въ опредѣленіи компетенціи мѣстнаго самоуправленія выясняется, главнымъ образомъ, политическая сторона вопроса. Дѣло въ томъ, насколько довѣряетъ государственная власть мѣстному самоуправленію, насколько она признаетъ общество способнымъ принимать участіе въ административной власти. Въ организаціи самоуправленія выступаетъ на видъ соціальная сторона, и потому здѣсь вся суть въ томъ, какія общественныя группы призваны къ участію въ завѣдываніи дѣлами мѣстной администраціи. Законодатель заботится не о томъ, чтобы допустить большее или меньшее вліяніе общества, а о томъ, чтобы призвать къ самоуправленію тѣ общественныя группы, которыя болѣе внушаютъ ему довѣрія, на которыя онъ можетъ положиться, дабы дѣла самоуправленія шли согласно съ его видами и цѣлями. Въ этомъ сложномъ вопросѣ, вопросѣ организаціи самоуправленія, необходимо выяснить нѣсколько самыхъ разнообразныхъ сторонъ.

Во-первыхъ, важно знать, какія соціальныя разновидности представляетъ изъ себя данное общество; есть ли на-лицо какая-нибудь группа, тѣсно сплоченная въ своихъ интересахъ, или, наоборотъ, ни одинъ изъ классовъ въ государствѣ не представляетъ изъ себя какого-нибудь сплоченнаго аггрегата. Во-вторыхъ, важно указать, насколько само государство сочувствуетъ тѣмъ или инымъ соціальнымъ интересамъ, представляемымъ различными группами. Благодаря этому, мы можемъ вы-

яснить принципъ той или иной организаціи мѣстнаго самоуправленія, который практически выразится въ условіяхъ избранія и въ самой избирательной системѣ.

Далѣе, изслѣдуя организацію самоуправленія, необходимо имѣть въ виду, что правительство преслѣдуетъ, кромѣ цѣлей обезпеченія государственныхъ и общественныхъ интересовъ, еще и интересы практическаго веденія дѣла. Поэтому, весьма важно для цѣлей практики остановиться на той или иной системѣ организаціи должностей. Признать ли принципъ коллегіальный или единоличный, остановиться ли на системѣ назначенія, избрать ту или иную систему выборовъ—все это такіе вопросы, которые слѣдуетъ разсматривать съ двухъ сторонъ: политической и соціальной.

Однимъ изъ подобныхъ вопросовъ, наиболѣе часто встрѣчающихся въ европейскомъ законодательствѣ, это тотъ—какія организаціи признаются годными для самоуправленія: одни ли совѣщательные органы, или и органы исполнительные; далѣе, тѣ и иные могутъ быть организованы по системѣ единоличной и коллегіальной. Наконецъ, въ основаніе образованія органовъ могутъ быть положены начала поголовнаго участія (сходы), выбора и назначенія (начала повинности, или, собственно, назначенія) — все это опредѣляетъ дальнѣйшія черты самоуправленія.

Кромѣ только что названныхъ факторовъ, въ исторіи и практикѣ самоуправленія громадную роль играли различныя избирательныя системы и различныя начала, опредѣляющія выборныя права гражданъ. Сословный цензъ, имущественный цензъ, образовательный цензъ—все это представляетъ весьма важные спорные вопросы въ исторіи борьбы общества за самоуправленіе.

Желая разсмотрѣть въ извѣстной послѣдовательности встрѣчающіяся въ опредѣленіи европейскаго законодательства различныя системы, мы укажемъ на такіе типы организаціи, которые уже признаны теоріей. Эти различныя системы, на которыхъ должно остановиться наше вниманіе, касаются различныхъ сторонъ въ жизни того или иного народа.

Разсматривая различныя системы въ связи съ тѣми или иными политическими и соціальными условіями страны, нельзя не видѣть, что въ государствахъ, игравшихъ наибольшую роль въ исторіи Западной Европы, система организаціи самоуправленія является въ значительной мѣрѣ показателемъ роли общества въ государствѣ. Въ четы-

рехъ изъ самыхъ большихъ государствъ Европы: Англіи, Франціи, Пруссіи и Россіи мы видимъ, что система мѣстнаго самоуправленія является дѣйствительно показателемъ взаимодѣйствія тѣхъ или иныхъ силъ, которыя опредѣляютъ соціальную организацію даннаго государства. Вся организація Англіи есть выразитель силы общества, или, точнѣе, силы тѣхъ соціальныхъ группъ, которыхъ не только соединила, но и сплотила общность соціальныхъ интересовъ. Постепенный ростъ самоуправленія Англіи есть рядъ постепенныхъ завоеваній, сдѣланныхъ той или иной соціальной группой.

Совсѣмъ иную картину представляетъ Франція; революція, по мѣткому выраженію одного писателя, создала гиганта—государство и пигмея—личность. Такова первая причина, мѣшавшая успѣху соціальныхъ соединеній во французской жизни; далѣе, подобное игнорированіе соціальной организаціи привело къ механическому воззрѣнію на общество. Эта механическая теорія общества ведетъ къ полнѣйшему торжеству государственной власти; поэтому система Франціи есть собственно показатель силы правительства.

Третья система, система Пруссіи, все болѣе и болѣе пріобрѣтаетъ названіе смѣшанной, въ виду сознательнаго желанія законодателя смѣшать различныя начала и элементы ея организаціи. Если мы обратимся къ исторіи мѣстныхъ учрежденій Пруссіи, то увидимъ, что три силы боролись за преобладаніе въ мѣстной жизни: это—во-первыхъ, сила правительства или абсолютизмъ, во-вторыхъ, феодальная аристократія и, въ-третьихъ, капиталъ. Бюрократія, Rittergutsbesitzer'ы и буржуазія—вотъ что являлось практическимъ выразителемъ этихъ силъ; поэтому-то мы и встрѣчаемся въ Пруссіи, несмотря на всѣ увѣренія Гнейста, не съ дѣйствительнымъ самоуправленіемъ, а лишь съ системой, гдѣ пытаются уравновѣсить землевладѣльческіе и капиталистическіе интересы съ необходимыми для цѣлей абсолютнаго государства бюрократическими началами.

Четвертая система, о которой мы считаемъ нужнымъ упомянуть, это—система Россіи. Ея происхожденіе послѣ 19-го февраля ясно указываетъ, чѣмъ она была вызвана и какіе принципы должны были лечь въ ея основаніе. Однимъ словомъ, эта система является необходимымъ условіемъ приспособленія системы мѣст-

наго управленія къ новымъ требованіямъ государственной и общественной жизни.

Остальныя государства Западной Европы представляютъ намъ различныя группы системъ, которыя можно свести къ слѣдующимъ четыремъ видамъ, а именно: романскія государства (Италія, Испанія, Португалія), а также Бельгія и Голландія во многомъ представляютъ сходство съ типомъ Франціи. У нихъ вездѣ главную силу имѣетъ правительство, а не общество; во-вторыхъ, типъ Пруссіи отражается во многихъ средне-нѣмецкихъ государствахъ; въ-третьихъ, устройство самоуправленія въ Австріи и Венгріи весьма схоже въ основныхъ своихъ чертахъ съ одной стороны съ самоуправленіемъ въ Пруссіи, а съ другой стороны съ самоуправленіемъ въ Россіи; особенность австрійскихъ земскихъ сеймовъ, какъ мы уже указывали,—въ ихъ стремленіи добиться не Selbstverwaltung, а Selbstregierung.

Наконецъ, четвертую группу государствъ составляютъ скандинавскія государства, которыя во многомъ представляютъ намъ сходство съ французскимъ типомъ, а именно въ смыслѣ весьма сильнаго преобладанія короннаго элемента надъ народнымъ, но представляютъ изъ себя весьма много оригинальнаго въ самой организаціи общинныхъ учрежденій, а также благодаря значительному вліянію, въ исторіи образованія самоуправленія, свободныхъ крестьянскихъ общинъ—отличіе весьма рѣзкое отъ остальныхъ западно-европейскихъ государствъ.

Разсмотрѣніе указанныхъ выше системъ четырехъ большихъ государствъ, а также различныхъ группъ, которыя мы только что охарактеризовали, составитъ предметъ дальнѣйшаго изложенія. Но кромѣ изложенія существующихъ системъ, намъ представлялось бы весьма важнымъ особо остановиться на нѣсколькихъ вопросахъ, имѣющихъ громадное значеніе въ организаціи самоуправленія.

Первое мѣсто должно быть отведено вопросу о вліяніи сословій въ мѣстномъ самоуправленіи. Сословная организація есть историческое наслѣдіе въ различныхъ западно-европейскихъ государствахъ; поэтому бороться противъ него представлялось весьма труднымъ, такъ какъ это было противно окрѣпшимъ соціальнымъ интересамъ—съ одной стороны, а съ другой—противно традиціямъ установившейся политики. Мы видимъ, что эта организація могла удержаться только тамъ, гдѣ она дѣйствительно явля-

лась выраженіемъ какихъ-нибудь реальныхъ, насущныхъ интересовъ. Здѣсь, несмотря на всѣ пережитыя государствомъ революціонныя эпохи, несмотря на то, что внѣшній строй государства существенно измѣнялъ свою картину, въ мѣстныхъ учрежденіяхъ оставалось въ силѣ господство сословія, которому болѣе довѣряло государство, чѣмъ всѣмъ остальнымъ группамъ населенія. Сословная организація самоуправленія выражается, главнымъ образомъ, въ двухъ различныхъ видахъ, а именно: или государство предоставляетъ избирательныя права только лицамъ данныхъ сословій, — какъ это мы видѣли въ Пруссіи, Австріи, Баваріи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ,—или же государство установляетъ систему почетныхъ должностей, которыя могутъ нести только лица опредѣленныхъ сословій. Эта система почетныхъ должностей, какъ она проявилась въ Англіи въ должности мировыхъ судей и въ Пруссіи въ должности ландратовъ и Amtsvorsteher'овъ, предполагаетъ необходимымъ существованіе сплоченной соціальной группы, которая настолько обезпечена въ своихъ экономическихъ интересахъ, что можетъ безвозмездно взять на себя отправленіе государственныхъ функцій.

Далѣе, вторымъ факторомъ въ политической исторіи современной Европы послѣ крѣпко сплоченныхъ сословій выступилъ капиталъ. Капиталистическія стремленія въ области самоуправленія выразились или въ требованіи высокаго имущественнаго ценза, или же въ такой системѣ выборовъ, которая обезпечивала бы преобладаніе наиболѣе богатыхъ. Въ исторіи Франціи, какъ мы уже видѣли, встрѣчаются нѣсколько разъ попытки основать все самоуправленіе, путемъ высокаго имущественнаго ценза, исключительно на зажиточности, богатствѣ; ибо правительство той эпохи въ богатыхъ людяхъ видѣло исключительно консервативные элементы. Директоріальная конституція 1795 года, реформы Людовика XVIII, реформы буржуазной монархіи Луи-Филиппа — все это ясно отражаетъ на себѣ желаніе правительства связать свои интересы съ интересами наиболѣе зажиточныхъ классовъ путемъ допущенія высокаго имущественнаго ценза. Пруссія дала намъ примѣръ возможности усилить значеніе зажиточныхъ элементовъ помощью особой избирательной системы. Извѣстная трехклассная прусская система выборовъ есть ничто иное, какъ весьма ловкій способъ дарованія наибольшей выгоды капиталистамъ, подъ видомъ якобы уравновѣшиванія вліянія различныхъ интересовъ.

Мы говорили только о тѣхъ проявленіяхъ въ организаціи самоуправленія, которыя служатъ обезпеченіемъ интересовъ сословій и капитала, но весьма важно указать на то, въ какихъ формахъ проявляется, главнымъ образомъ, правительственная власть какъ главный распорядитель мѣстнаго самоуправленія. Эти формы, къ которымъ прибѣгаетъ правительство для того, чтобы обезпечить непосредственное вмѣшательство въ организацію самоуправленія, суть тѣ, которыя построены на началѣ назначенія или рекомендаціи.

Далѣе, исторія развитія самоуправленія показываетъ намъ, что, кромѣ требованія удовлетворенія интересовъ *сословій*, *капитала* и *власти*, является еще цѣлый рядъ такъ называемыхъ культурныхъ требованій, а именно: высокое значеніе самоуправленія требуетъ, чтобы лица, его составляющія, обладали бы необходимымъ образованіемъ или представляли бы необходимыя качества личнаго достоинства. Поэтому, мы видимъ, что и эти культурныя требованія находятъ себѣ выраженіе въ тѣхъ или иныхъ видахъ въ организаціи самоуправленія. Къ этой категоріи мы можемъ отнести цензъ образованія, службы, личнаго достоинства, начало единогласнаго избранія, пропорціональную систему подачи голосовъ и нѣкоторыя рѣже встрѣчающіяся формы различнаго ценза.

Но этимъ не заканчивается еще тотъ рядъ вопросовъ, на которые слѣдуетъ обращать преимущественное вниманіе изслѣдователю организаціи самоуправленія. Мы говорили здѣсь все время о томъ, какія соціальныя группы, какіе соціальные интересы считаются необходимыми для того, чтобы ихъ слѣдовало признать участниками въ самоуправленіи. Теперь мы должны обратить вниманіе на тѣ отрицательныя условія права активнаго и пассивнаго избранія, которыя устраняютъ цѣлыя категоріи лицъ или соціальныхъ группъ отъ участія въ выборахъ. Въ этихъ отрицательныхъ условіяхъ мы опять встрѣчаемся съ желаніемъ обезпечить или ослабить вліяніе различныхъ соціальныхъ интересовъ. Недопущеніе къ избранію правительственныхъ лицъ, напримѣръ, является, такъ сказать, желаніемъ парализовать непосредственное вліяніе правительства на организацію самоуправленія; съ другой стороны, недопущеніе къ избирательной урнѣ лицъ опороченныхъ по суду или лицъ какихъ либо позорныхъ профессій, какъ это мы видимъ въ нѣкоторыхъ государствахъ, является результатомъ извѣстныхъ культурныхъ требованій.

Разобравъ во всѣхъ этихъ вопросахъ, такъ сказать, соціальную сторону самоуправленія, мы должны нѣсколько остановиться на собственно политической или, точнѣе, административной сторонѣ разбираемаго нами вопроса. Для этой послѣдней цѣли важно опредѣлить сначала основныя начала организаціи исполнительной власти самоуправленія, затѣмъ, указать на то значеніе, которое имѣетъ вліяніе правительства на эти начала въ смыслѣ нарушенія свободы избранія, утвержденія избранныхъ лицъ, кассаціи выборовъ и т. п.; наконецъ, опредѣлить взаимное отношеніе различныхъ округовъ между собою. Такова общая программа тѣхъ вопросовъ, которыхъ намъ придется коснуться въ этой третьей главѣ. Общее ихъ разсмотрѣніе, надѣемся, дастъ намъ право установить нѣкоторыя общія начала организаціи самоуправленія, какъ формы участія народа въ государственной власти на мѣстахъ.

---

§ 2. Система Англіи, какъ показатель силы общества.

Система Англіи, какъ уже намъ пришлось говорить, представляетъ изъ себя раздвоеніе двухъ различныхъ системъ, а именно: системы аристократическаго самоуправленія и системы демократическаго самоуправленія. *)

Первая система есть историческое наслѣдіе, съ которымъ сжилась Англія и которое Гнейстъ возвелъ въ принципъ самоуправленія, и, какъ извѣстно, оплакивалъ постепенное исчезновеніе типическихъ чертъ этой системы изъ мѣстнаго строя англійскихъ учрежденій. Мы уже говорили, что подобное увлеченіе великаго ученаго представляется далеко неосновательнымъ, ибо цѣнныя черты этой системы одинаково сохранили свое значеніе и въ демократическомъ самоуправленіи, а именно препорученіе самоуправленію дѣлъ правительственной власти; далѣе, судебный характеръ отвѣтственности должностныхъ лицъ, наконецъ, государственное значеніе самой должности — все это опровергаетъ теорію Гнейста и даетъ намъ ручательство въ произнесеніи совершенно иного приговора надъ системою *хозяйственнаго самоуправленія*. Принципъ

---

*) Источники и пособія, на которыхъ основано предлагаемое изложеніе системы Англіи, см. § 2 главы второй этого сочиненія.

безвозмездной почетной службы мыслимъ былъ тогда, когда все устройство и управленіе Англіи покоилось, главнымъ образомъ, на одномъ классѣ населенія, а именно на сословіи помѣстнаго дворянства. Въ первой главѣ мы говорили объ остроумномъ мнѣніи профессора Ковалевскаго, по которому весь строй англійскихъ мѣстныхъ учрежденій не есть продолженіе англосаксонскихъ началъ, а наоборотъ творческое созданіе династіи Плантагенетовъ. Творчество Плантагенетовъ выразилось въ томъ, что они всю систему мѣстнаго управленія возложили на окрѣпшее къ ихъ эпохѣ сословіе крупныхъ и среднихъ землевладѣльцевъ, на такъ называемаго gentry; поэтому, пока не успѣли окрѣпнуть и сплотиться другіе соціальные интересы и группы, до тѣхъ поръ дѣйствительно проявлялась полная гармонія между англійскимъ устройствомъ и англійскимъ управленіемъ; но уже въ половинѣ этого столѣтія мы видимъ громадную борьбу какъ въ области политики, такъ и въ области администраціи, и едва ли ошибемся, если скажемъ, что причины этой борьбы составляютъ желанія окрѣпшихъ соціальныхъ группъ получить себѣ извѣстную дозу вліянія какъ въ политикѣ, такъ и въ администраціи.

Реформы избирательнаго права 1832, 1867 и 1884 гг., имѣвшія сильное вліяніе въ политической жизни, должны были неминуемо отозваться и въ области администраціи. Если въ политикѣ получали участіе окрѣпшіе интересы сначала капиталистовъ, затѣмъ среднихъ земельныхъ собственниковъ, наконецъ, интересы сельскихъ рабочихъ, то очевидно, что эти интересы стали себѣ требовать все большее и большее вліяніе и въ области администраціи. Несомнѣнно осуществленіемъ требованій капиталистическихъ интересовъ и интересовъ среднихъ собственниковъ является городская реформа 1835 г.; эти же интересы могли добиться своего признанія въ управленіи графствами лишь въ 1888 году. Такъ какъ правительство не въ силахъ было удовлетворить сразу этимъ стремленіямъ, а съ другой стороны его собственный тактъ не позволялъ ему оставлять все управленіе страны; на одномъ лишь классѣ, который могъ извлекать изъ этого весьма солидныя выгоды для обезпеченія своихъ соціальныхъ интересовъ, то совершенно понятно, что мы встрѣчаемъ въ Англіи во второй половинѣ этого столѣтія весьма серьезныя попытки устроить административную централизацію. Эти попытки объясняютъ намъ то, что правительство не въ силахъ было справиться

съ различными требованіями, предъявляемыми ему съ разныхъ сторонъ, а съ другой стороны, само общество, а именно представители тѣхъ интересовъ, которые еще не получили себѣ полнаго признанія въ администраціи, съ бо̀льшей охотой довѣряли правительству, чѣмъ господству какого-либо одного класса, какой-либо одной соціальной группы. Такимъ образомъ, въ исторіи реформъ англійскаго мѣстнаго управленія въ теченіи этого столѣтія, какъ въ смыслѣ развитія самоуправленія, такъ и въ смыслѣ установленія административной централизаціи, мы видимъ постепенную исторію борьбы окрѣпшихъ соціальныхъ группъ за полученіе извѣстной доли вліянія въ мѣстномъ управленіи. Для того, чтобы показать правильность этой мысли, обратимся къ разсмотрѣнію различныхъ учрежденій, составляющихъ систему англійскаго самоуправленія.

Мы начнемъ съ указанія на тѣ должности, которыя построены на началѣ повинности. Такихъ должностей сохранилось, главнымъ образомъ, двѣ: это должность мировыхъ судей и должность констебля.

Мировой судья Англіи, какъ мы уже говорили, de jure есть коронный чиновникъ, и только постановка его по отношенію къ государственной власти и по отношенію къ населенію сдѣлала изъ него органъ самоуправленія, въ смыслѣ органа извѣстной соціальной группы. Каковы же условія назначенія мировыхъ судей?

Мировые судьи назначаются королемъ; они должны имѣть двадцать одинъ годъ, получать сто фунтовъ стерлинговъ чистаго дохода съ собственности или съ долгосрочной аренды,—и это всѣ условія для полученія этой должности; затѣмъ, самый порядокъ ея полученія состоитъ въ томъ, что всякое лицо, достигшее подобнаго возраста, можетъ заявить лорду-лейтенанту о своемъ желаніи быть мировымъ судьею, и тотъ обязанъ внести его въ списокъ; списокъ этотъ представляется на утвержденіе королевы; въ этомъ и состоитъ назначеніе мировыхъ судей.

По счету профессора Ковалевскаго въ Англіи требуется до десяти тысячъ мировыхъ судей, что составляетъ такое отношеніе: 1 мировой судья на двѣ тысячи жителей. Это отношеніе числа мировыхъ судей къ количеству всего населенія и объясняетъ намъ, главнымъ образомъ, что списки, представляемые лорду-

лейтенанту, всегда утверждались; при этомъ мировые судьи могутъ или только носить это званіе, или же дѣйствительно исполнять эту должность. Въ первомъ случаѣ корона довольствуется только ихъ утвержденіемъ, а во второмъ она даетъ имъ еще инвеституру, такъ называемый Writ of dedimus potestatem и обыкновенно даетъ имъ опредѣленный участокъ. Назначеніе мировыхъ судей безсрочно; фактически они являются несмѣняемыми. *)

Намъ уже приходилось говорить, что мировые судьи отправляютъ свою должность или какъ единоличные органы, или какъ коллегіальные органы. Въ первомъ случаѣ лишь незначительныя дѣла подлежатъ ихъ вѣдѣнію. Во второмъ случаѣ мы встрѣчаемся съ другими видами засѣданій мировыхъ судей, — это такъ называемыя малыя сессіи, спеціальныя сессіи и четвертныя сессіи. Малыя сессіи, не менѣе двухъ мировыхъ судей, являются тогда на сцену, когда того пожелаетъ самъ мировой судья. Такимъ образомъ, свободная иниціатива судьи заставляетъ его соединяться съ другими для лучшаго рѣшенія дѣлъ. Правда, законодательство воспользовалось этимъ и нѣкоторыя дѣла отнесло къ спеціальному рѣшенію малыхъ сессій. Далѣе, спеціальныя сессіи мировыхъ судей de jure суть собранія всѣхъ мировыхъ судей графства; но практика поступила иначе, и собранія всѣхъ мировыхъ судей, совершавшіяся обыкновенно четыре раза въ годъ, раздѣляли графства на спеціальные округа, которые и являлись мѣстомъ засѣданія спеціальныхъ сессій. Спеціальныя сессіи имѣютъ болѣе судебный, чѣмъ административный характеръ. Въ 1829 году формально предоставлено четвертнымъ сессіямъ подобное право раздѣленія графства на спеціальные округа. Эти спеціальные округа обыкновенно совпадаютъ съ уніями приходовъ.

Послѣдняя форма съѣздовъ мировыхъ судей — это четвертныя сессіи; обыкновенно сроки этихъ сессій были 21-го марта, 24-го іюля, 11-го октября и 28-го декабря. Четвертная сессія вѣдаетъ административныя, полицейскія, судебныя и судебно-полицейскія дѣла. Это есть мѣстное представительство не только по количеству лицъ, составляющихъ эту сессію, такъ что напримѣръ мы видимъ болѣе 252 лицъ въ графствѣ Суссексъ; съ другой стороны, и по дѣйствительному представительству наиболѣе вліятель-

*) О назначеніи и цензѣ мировыхъ судей Англіи см. Gneist. Selfgovernement. § 55 и 34, стр. 103—106 и стр. 196 и слѣд.

ныхъ соціальныхъ интересовъ графства. Послѣднее особенно станетъ намъ понятно, если мы согласимся со словами профессора Ковалевскаго, что «въ Англіи, благодаря рано совершившемуся поглощенію сельской общины помѣстьемъ (manor), послѣднее сдѣлалось тамъ нисшимъ подраздѣленіемъ, которое во многихъ мѣстностяхъ континентальной Европы составляло сельскую общину, такъ что община и ея представители являются дѣйствительными выразителями интересовъ мѣстности; поэтому-то мировые судьи, какъ совокупность представителей gentry, и представляютъ собою дѣйствительное представительство наиболѣе вліятельныхъ интересовъ мѣстнаго населенія». Такова основная организація англійскаго мирового института. Обратимся къ тому, какія еще должности остались въ Англіи организованными на началѣ повинности. Такія должности мы встрѣчаемъ только въ видѣ констеблей и присяжныхъ засѣдателей. Послѣдняя категорія не входитъ въ область нашего разсмотрѣнія, такъ какъ это должности судебныя. Для насъ же важно лишь указать, что основная задача констеблей — быть мѣстной полиціей — все болѣе и болѣе вытѣсняется организаціею полиціи на подобіе континента. Констеблемъ обязанъ быть каждый житель прихода по меньшей мѣрѣ одинъ годъ въ теченіи жизни; но законъ указываетъ цѣлыя категоріи лицъ, изъятыхъ отъ исполненія обязанностей констеблей; категоріи эти очень многочисленны, начиная отъ перовъ и членовъ парламента до приходскихъ клерковъ (parish clerk) включительно. Должность констеблей все болѣе и болѣе вымираетъ и уступаетъ, какъ мы уже говорили, наемной полицейской стражѣ; слѣдовательно, серьезно приходится считаться только съ одной должностью, организованной на началѣ повинности, именно съ должностью мирового судьи. *)

Теперь посмотримъ на тѣ виды самоуправленія, въ которыхъ проявляются иныя начала и иные принципы. Мы уже указывали, что англійскіе города, англійскіе приходы и уніи выражаютъ собою такія формы самоуправленія, которыя Гнейстъ относитъ къ худшимъ видамъ его. Гнейстъ называетъ все это хозяй-

*) О должностяхъ главныхъ (High Constables), нисшихъ (petty) и спеціальныхъ констеблей см. Gneist. Selfgovernement, стр. 106—108 и 442—455. Институтъ спеціальныхъ констеблей очень любопытенъ, какъ быстрый способъ усиленія полицейской стражи.

ственнымъ самоуправленіемъ; намъ кажется болѣе правильнымъ назвать ихъ демократическимъ самоуправленіемъ, ибо въ основѣ организаціи этого вида самоуправленія кладется, во-первыхъ, возможность широкаго допущенія всѣхъ слоевъ населенія, а во-вторыхъ, организація должностей на началѣ не почетной и безвозмездной, а платной службы. Гнейста въ особенности смущало то, что основаніемъ участія во всѣхъ этихъ видахъ самоуправленія служитъ платежъ налоговъ; другими словами, имущественный интересъ является какъ бы единственнымъ стимуломъ и основаніемъ всѣхъ этихъ видовъ самоуправленія; поэтому Гнейстъ и полагалъ, что въ этихъ новыхъ мѣстныхъ союзахъ должно пропасть все то весьма важное государственное значеніе, которое, мы видимъ, присвоивается должности мировыхъ судей, отправляемой на началѣ повинности. Но практика показываетъ, что подобныя опасенія были напрасны. Новыя соединенія являлись не столько ради удовлетворенія однихъ имущественныхъ интересовъ, сколько ради удовлетворенія общихъ условій благосостоянія и безопасности, такъ что раздѣлить здѣсь публичные и частные интересы не представлялось никакой возможности. Изъ этихъ всѣхъ новыхъ видовъ самоуправленія наиболѣе старыми представляются англійскіе приходы. Города Англіи не играли серьезной роли въ исторіи англійскаго государственнаго строя и управленія; поэтому объ нихъ мы скажемъ особо. Управленіе же приходовъ явилось необходимой ячейкой англійскаго мѣстнаго строя.

Приходъ съ упраздненіемъ общины совпалъ, по увѣренію Стэббса, съ территоріей помѣстья; поэтому онъ и явился тѣмъ необходимымъ звеномъ, которое должно было соединить мѣстное населеніе съ наиболѣе крупнымъ административнымъ подраздѣленіемъ. Четвертныя сессіи мировыхъ судей не могли правильно функціонировать, не имѣя на мѣстахъ прочныхъ соединеній. Это мѣсто и заняли управленія приходовъ. Какъ извѣстно изъ исторіи, они были призваны къ жизни послѣ уничтоженія монастырей въ Англіи, которые занимались призрѣніемъ бѣдныхъ; такимъ образомъ, введеніе реформаціи заставило государство взять на себя заботу о бѣдныхъ и нищихъ. Эту заботу государство и возложило на мѣстныя приходскія собранія. Въ XVI вѣкѣ приходское собраніе составляли плательщики налоговъ въ пользу бѣдныхъ; но мы видимъ, что это провозглашеніе демократическаго принципа новаго

соединенія не могло долго удержаться въ силу чисто соціальныхъ условій. На мѣстахъ была такъ сильна рознь землевладѣльцевъ, арендаторовъ и другихъ мѣстныхъ обывателей, что дѣйствительное участіе въ приходскомъ собраніи остается все болѣе и болѣе за наиболѣе зажиточными элементами. Благодаря этому, является такъ называемое select vestry, которое въ XVIII вѣкѣ дѣлается чуть ли не общимъ явленіемъ *). Уже одно то, что вмѣсто всего собранія (vestry) является только отборная часть его (select), даетъ намъ понятіе о дѣйствительномъ положеніи дѣлъ; поэтому, правительство и является на помощь населенію, издавая различные акты, которыми привлекаются къ участію въ приходскомъ собраніи всѣ остальные плательщики налоговъ. Дѣла, ввѣряемыя приходамъ, суть общественное призрѣніе, мѣстная полиція и дорожная часть. Благодаря получаемымъ средствамъ, приходы имѣютъ возможность имѣть платныхъ должностныхъ лицъ; но этотъ принципъ платной должности весьма долго борется съ принципомъ безвозмездной службы. Система должностей приходскаго управленія слагается какъ изъ той, такъ и изъ другой категоріи; такъ, напримѣръ, констебли всегда являлись безвозмездной службой; таковыми были и приходскіе старосты; далѣе, такими были вначалѣ и надзиратели за бѣдными и надзиратели за дорогами. Только дальнѣйшее развитіе самоуправленія заставило прибѣгнуть къ назначенію содержанія этимъ должностнымъ лицамъ; но приходское управленіе все еще колебалось между непосредственнымъ подчиненіемъ мировымъ судьямъ и какимъ-либо другимъ высшимъ всесословнымъ округамъ. Подчиненіе мировымъ судьямъ сказывалось въ томъ, что сессіи ихъ назначали надзирателей за бѣдными, за дорогами и тому подобныхъ должностныхъ лицъ. Выражалось это и въ томъ, что мировые судьи участвовали въ приходскихъ собраніяхъ. Рѣшительный поворотъ въ сторону демократическаго самоуправленія былъ сдѣланъ тогда, когда приходы стали соединяться въ извѣстные округа, такъ называемыя уніи приходовъ, и, такимъ образомъ, стали являться въ Англіи новыя территоріальныя единицы. Англійская унія, скорѣе, можетъ напомнить намъ уѣздъ континента, именно такую

*) О происхожденіи select vestry въ силу 1) обычая, 2) парламентскаго акта или 3) мѣстныхъ статутовъ см. Gneist. Selfgovrnement, стр. 674—5. О реформѣ приходскаго управленія (General vestries act и Hobhous's act) см. тамъ же, стр. 677—683.

территоріальную единицу, которой никогда не было въ Англіи. Такъ какъ эта единица создалась исключительно ради извѣстныхъ цѣлей, то ея организація является уже окончательно построенной по типу континентальнаго самоуправленія.

Унія призрѣнія бѣдныхъ управляется посредствомъ выборнаго бюро изъ членовъ отъ различныхъ приходовъ. Должностныя лица этого бюро суть оплачиваемые наемные люди. Особенность заключается въ томъ, что для каждой категоріи дѣлъ мѣстнаго управленія, общественнаго призрѣнія, дорогъ, народнаго здравія и школы, составляются особыя уніи, но всегда совпадающія одна съ другой. Для завѣдыванія народнымъ здравіемъ и образованіемъ созданы мѣстныя бюро изъ плательщиковъ данной мѣстности внѣ всякой связи и зависимости съ мѣстными приходами. *) Такимъ образомъ, мы видимъ слѣдующую весьма важную особенность, по которой шло новое начало англійскаго самоуправленія, и эта особенность по нашему мнѣнію весьма много вредила этому виду мѣстныхъ учрежденій: она вела къ тому, что не могла сгруппироваться въ данномъ территоріальномъ округѣ весьма прочная солидарность всѣхъ интересовъ по завѣдыванію мѣстными дѣлами. Раздробленность завѣдыванія каждой отраслью мѣстной администраціи въ различныхъ бюро вела къ тому, что жители данной территоріи округа были не въ состояніи тѣсно сплотиться другъ съ другомъ; поэтому, весьма естественно, что въ англійскомъ обществѣ явилось весьма давно такое теченіе, которое желало пріурочить завѣдываніе всѣми дѣлами благосостоянія и безопасности населенія къ какому-нибудь одному территоріальному округу. Поэтому, съ 30-хъ годовъ этого столѣтія въ парламентъ вносились различные проэкты о графскихъ совѣтахъ и о совѣтахъ въ подраздѣленіяхъ этихъ графствъ; другими словами, поднимался вопросъ не только о губернскомъ, но и объ уѣздномъ представительствѣ; но мы видимъ, что только въ 1888 г. прошла реформа графскаго представительства. Одни лишь графства явились такимъ территоріальнымъ округомъ, представители котораго рѣшаютъ по возможности всю совокупность дѣлъ, составляющихъ задачи безопасности и благо-

*) Соединеніе приходовъ въ уніи происходитъ на основаніи закона 1834 года; дорожные дистрикты введены закономъ 1862; бюро охраненія народнаго здравія—закономъ 1834 года и наконецъ школьныя бюро—закономъ 1871 года; болѣе подробное указаніе см. § 2 главы II.

состоянія мѣстнаго населенія. Прежде чѣмъ перейти къ этому послѣднему закону, мы еще остановимся нѣкоторое время на англійскихъ городахъ.

Города Англіи имѣютъ совершенно иную исторію, чѣмъ города континента. Эта особенность англійской исторіи самоуправленія давно обратила на себя вниманіе ученыхъ. И въ самомъ дѣлѣ, борьбу съ государствомъ за принципы самоуправленія на континентѣ начала городская община, и она явилась проводникомъ новыхъ взглядовъ, которые затѣмъ охватили весь строй мѣстныхъ учрежденій. Въ Англіи мы видимъ совершенно иное: городская община, за небольшими исключеніями, не играетъ никакой роли ни въ политической, ни въ мѣстной жизни Англіи; мало того, мы встрѣчаемся съ такими странными явленіями, какъ извѣстные намъ изъ исторіи эпизоды о разрѣшеніи городамъ не присылать представителей въ парламентъ, потому, какъ говорили города, они не имѣютъ средствъ посылать депутатовъ. Эти эпизоды показываютъ намъ, насколько мало были развиты города Англіи сравнительно съ графствами, гдѣ господствовали землевладѣльческіе классы. Далѣе, надо замѣтить, что англійскіе города представляли весьма большое различіе какъ относительно своего устройства, такъ и относительно права представительства и отношенія къ мѣстнымъ центрамъ. Города въ Англіи раздѣлялись по своему устройству на тѣ, которые имѣютъ права корпораціи, и на тѣ, которые этихъ правъ не имѣютъ. Далѣе, города по отношенію къ праву представительства различались на парламентскіе и непарламентскіе, т. е. такіе, которые имѣли право самостоятельно посылать депутатовъ въ парламентъ, и на такіе, которые этого права не имѣли. Наконецъ, по отношенію къ мѣстной власти, а именно къ управленію графствомъ, лишь нѣкоторые города Англіи имѣли значеніе такъ называемыхъ корпоративныхъ графствъ. Вплоть до начала XVIII вѣка въ городахъ Англіи было весьма ничтожное проявленіе жизни. Все управленіе сосредоточивалось въ городскомъ сходѣ, который носитъ еще старинное норманское названіе «le commun», и наиболѣе богатые города покупаютъ себѣ у королей хартіи на право имѣть своихъ должностныхъ лицъ. Количество такихъ хартій очень невелико въ теченіи нѣсколькихъ вѣковъ англійской исторіи. Затѣмъ, въ XVIII вѣкѣ мы замѣчаемъ то явленіе, что въ городахъ Англіи вся власть сосредоточивается въ

рукахъ нѣсколькихъ гильдій, и такъ какъ полноправными гражданами были только лица, записанныя въ гильдію, то и замѣчается, что число полноправныхъ гражданъ городовъ Англіи считалось лишь десятками. Съ этого момента замѣчается и ростъ самыхъ городовъ; къ тому времени, когда города, въ силу развитія торговаго оборота, стали играть какую-нибудь роль въ политической жизни Англіи, все ихъ управленіе сосредоточивалось въ рукахъ ничтожнаго количества лицъ. Никакого нѣтъ сомнѣнія, что подобный порядокъ не могъ удовлетворять ни тѣ класты общества, которые не пользовались участіемъ въ городскихъ дѣлахъ, ни само правительство, которое заботилось о большемъ развитіи городской жизни въ видахъ полученія наиболѣе финансовыхъ выгодъ. Существованіе монополій на управленіе городами въ рукахъ нѣсколькихъ гильдій совершенно не входило въ разсчеты правительства.

Подобное фактическое положеніе вещей заставило сильнѣе и сильнѣе раздаваться голоса въ пользу реформы городскихъ учрежденій. Эта реформа и явилась въ 1835 году, которая окончательно преобразовала внутренній строй англійскихъ городовъ.

Подобно другимъ англійскимъ реформамъ, она была факультативною: города могли заявить желаніе ввести у себя новую организацію или же могли остаться при старыхъ порядкахъ; но общественное мнѣніе настолько уже высказывалось противъ стараго порядка вещей, что реформа 1835 года весьма быстро распространилась въ Англіи. *)

Основанія, на которыхъ зиждется реформа 1835 года, заключаются, во-первыхъ, въ привлеченіи наибольшаго количества гражданъ къ городскому представительству, и во-вторыхъ, въ сосредоточиваніи всего управленія городами въ рукахъ выборныхъ должностныхъ лицъ.

Участниками въ городскомъ представительствѣ являются плательщики налоговъ; такимъ образомъ, уже въ 1835 году въ Англіи рѣзко ставится демократическій принципъ самоуправленія. Законъ 1882 г. (Munipal Corporat act) еще точнѣе установилъ эти демократическія начала. Условія избранія въ гласные англійскихъ городовъ сводятся, во-первыхъ, къ требованію достиженія извѣстнаго

---

*) Городовое положеніе 1835 года (an act to provide for the regulation of municipal corporation in England and Wales 5 ct. Will. IV c. 76) введено сперва было въ 178 городахъ.

возраста, двадцати одного года, во-вторыхъ, къ установленію *принципа хозяйственности* или, точнѣе, *домовитости*, который является ручательствомъ способности даннаго лица быть хорошимъ городскимъ избирателемъ *). Говоря проще, всякій квартирохозяинъ въ Англіи, не состоящій гдѣ-нибудь въ услуженіи, признается городскимъ избирателемъ. Это тотъ принципъ, который позднѣе въ 1867 году легъ въ основаніе парламентской реформы, а въ 1888 году онъ принятъ какъ основа представительства во вновь созданныхъ графскихъ совѣтахъ. Кромѣ города Лондона, имѣющаго совершенно своеобразное устройство, и городовъ, остающихся при старомъ устройствѣ, всѣ остальные города Англіи, такимъ образомъ, допускаютъ къ участію въ своихъ дѣлахъ весьма широкій кругъ городскихъ обывателей. Можно съ увѣренностью сказать, что подобный порядокъ вещей представляетъ гораздо болѣе ручательствъ, чѣмъ, напримѣръ, всеобщая подача голосовъ. Преимущество принципа домовитости надъ принципомъ всеобщей подачи голосовъ заключается въ томъ, что здѣсь государство имѣетъ дѣло съ самостоятельными людьми и всѣ зависимые элементы устраняются отъ участія въ городскихъ дѣлахъ.

Въ каждомъ городѣ Англіи состоятъ меры, альдермены и совѣтники, которые всѣ вмѣстѣ составляютъ городскую власть, именующуюся общиннымъ совѣтомъ или совѣтомъ города. Эти лица всѣ избираются. Такимъ образомъ, англійскіе города пользуются гораздо бо̀льшими правами самоуправленія въ истинномъ смыслѣ слова, чѣмъ англійскія графства. Избраніе совѣтниковъ производится на три года; для избранія ихъ требуется извѣстный цензъ, **)

---

*) Гражданиномъ признается (§ 9 закона 1835 г.) всякій англичанинъ мужскаго пола и совершеннолѣтній, который, во-1-хъ, въ теченіе 2 лѣтъ и осьми мѣсяцевъ до 31 августа (т. е. до того времени, когда начинается ежегодное составленіе списка гражданъ) занималъ въ городѣ домъ, магазинъ, контору или лавку и въ то же время состоялъ осѣдлымъ жителемъ въ городѣ или его окружности не далѣе 7 миль; во-2-хъ, въ теченіе того же періода времени облагался, по владѣемой собственности, налогами въ пользу бѣдныхъ и всѣми городскими сборами, и исправно уплачивалъ ихъ (не считая послѣднихъ 6 мѣсяцевъ), и въ-3-хъ, въ теченіе 12 мѣсяцевъ не получалъ вспомоществованія на бѣдность. § 2 Закона 18 августа 1882 г. (Municipal Coporations act 1882) измѣнилъ только срокъ пребыванія въ городѣ (12 мѣсяцевъ до 15 іюля) и срокъ платежа налоговъ.

**) Въ городахъ, имѣющихъ четыре квартала (wards) и болѣе, совѣтники должны имѣть собственность, оцѣненную въ 1000 фунтовъ стерл., въ остальныхъ городахъ— въ 500 фунт.; или платить въ пользу бѣдныхъ въ первыхъ городахъ 20 ф., а во вторыхъ—15 ф. (Зак. 1882, art. II, § 2, e).

Старшіе совѣтники или альдермены избираются на шесть лѣтъ городскими совѣтниками. Число алдерменовъ должно равняться $^1/_3$ числа совѣтниковъ. Пассивныя условія избранія альдерменовъ тѣ же, которыя существуютъ для избранія совѣтниковъ *). Наконецъ, меръ избирается ежегодно общимъ собраніемъ альдерменовъ и совѣтниковъ изъ ихъ среды.

Законнымъ отказомъ отъ должности могутъ быть только слѣдующія причины: во-первыхъ, тѣлесные и умственные недостатки, во-вторыхъ, шестидесятилѣтній возрастъ, въ-третьихъ, служба въ арміи, флотѣ и военномъ управленіи, или наконецъ, лица, занимавшія раньше городскія должности, могутъ отказаться, если послѣ исполненія ими городской службы не истекло пяти лѣтъ. Кромѣ этихъ льготъ, освобождающихъ отъ службы, существуютъ и нѣкоторыя позорящія обстоятельства, которыя лишаютъ права занимать городскую должность. Къ числу таковыхъ принадлежатъ: банкротство и сдѣлка съ кредиторами. Наиболѣе оригинальная черта этой организаціи состоитъ въ томъ, что избраніе должностнаго лица никѣмъ не утверждается и всѣ спорные въ этомъ смыслѣ вопросы разрѣшаетъ судъ. Если кого-либо правильно избраннаго не допустили къ отправленію его должности, то онъ прямо обращается къ суду, и судъ разрѣшаетъ это посредствомъ особаго акта. Неправильно избранный къ должности можетъ быть удаленъ судомъ посредствомъ другого акта (см. глава IV, § 2). Меръ является главою всего городского управленія, затѣмъ альдермены пользуются бо́льшимъ почетомъ передъ прочими членами совѣта и принимаютъ преимущественное участіе въ распорядительныхъ комитетахъ. Таковы основныя черты, касающіяся организаціи городскихъ должностей. Что касается самой дѣятельности городскихъ учрежденій, то любопытно, что совѣтъ обязательно собирается только четыре раза въ годъ. Особое значеніе имѣетъ городской секретарь, который назначается обыкновенно изъ адвокатовъ; онъ ведетъ всѣ протоколы городскихъ совѣтовъ и является начальникомъ городской канцеляріи. Относительно назначенія другихъ должностныхъ лицъ для завѣдыванія различными отраслями городского хозяйства городской совѣтъ Англіи является совершенно нестѣсненнымъ. О надзорѣ за городами мы скажемъ въ слѣдую-

---

*) Законъ 1882, art. 14, § 1 и 2.

щей главѣ. Теперь же для полноты картины считаемъ не лишнимъ сказать нѣсколько словъ объ устройствѣ управленія Лондона. Лондонъ представляетъ изъ себя соединеніе нѣсколькихъ мѣстныхъ единицъ, и вся эта территорія называется округомъ метрополіи: въ него вошли, во-первыхъ, муниципальный парламентскій городъ— Сити-Лондонъ, во-вторыхъ, семь парламентскихъ городовъ: Сити-Вестминстеръ и города: Мерильбонъ, Финсбери, Тауергемлецъ, Саутворкъ, Лембетъ и Гриничъ и, въ-третьихъ, нѣсколько приходовъ, принадлежавшихъ до 1888 г. сосѣднимъ графствамъ. Самую любопытную часть представляетъ Лондонъ-Сити. Управленіе Сити основывается на цѣломъ рядѣ королевскихъ хартій, парламентскихъ актовъ и обычаевъ. Сити пользуется правами корпоративнаго графства, имѣетъ своихъ шерифовъ, коронера и особыя судебныя учрежденія. Муниципальное управленіе Сити состоитъ изъ лорда-мера, 26 альдерменовъ и 206 совѣтниковъ, которые всѣ въ совокупности образуютъ общій совѣтъ common council. Лордъ-меръ и альдермены составляютъ изъ себя особую коллегію—курію альдерменовъ. Альдерменъ избирается пожизненно на одинъ годъ отъ каждаго участка собраніемъ freemen'овъ домохозяевъ (fremen housegolders). То же собраніе избираетъ и совѣтниковъ въ числѣ отъ 4-хъ до 16-ти отъ каждаго участка. Корпорація freemen'овъ состоитъ изъ лицъ, принадлежащихъ къ гильдіямъ или цехамъ. Въ 1837 году было обнаружено, что въ Сити состоитъ всего 91 большихъ и малыхъ промышленныхъ и торговыхъ гильдій или цеховъ; изъ нихъ многіе существуютъ только по имени, фактически существующихъ признано было въ 1837 году всего 69. Изъ этихъ гильдій только гильдія аптекарей представляетъ изъ себя замкнутое сословіе. Цеховыя права пріобрѣтаются рожденіемъ въ Сити, ученичествомъ и покупкою. Двѣнадцать цеховъ, наиболѣе главныхъ, носятъ названіе почетныхъ и имѣютъ то преимущество, что лордъ-меръ долженъ принадлежать къ одному изъ этихъ цеховъ или вступить въ одинъ изъ нихъ. Точно также наиболѣе важные сановники и перы принадлежали къ наиболѣе почетной корпораціи. Каждый цехъ имѣетъ собственный комитетъ, Civery. Пріемъ въ цехъ сдѣлался такою формальностью, что слѣдственная комиссія 1837 года встрѣтила только два пріема отказа въ просьбѣ о пріемѣ и то уже въ новѣйшее время. Званіе гражданина Сити обыкновенно состоитъ въ зависимости отъ поступленія въ одну изъ корпорацій. Если кто-

либо по рожденію, ученичеству или покупкою сдѣлался членомъ корпораціи, то онъ вмѣстѣ съ тѣмъ пріобрѣтаетъ право на званіе гражданина города. Съ этимъ званіемъ соединяется очень много преимуществъ: освобожденіе отъ уплаты пошлинъ, освобожденіе отъ морской службы, право розничной торговли въ Сити и условія для занятій маклерскими обязанностями.

Свободные домохозяева составляютъ изъ себя общую палату, которая представляетъ кандидатовъ въ лорды-меры, избираетъ шерифовъ и другихъ городскихъ должностныхъ лицъ; кромѣ всѣхъ этихъ должностныхъ лицъ въ Лондонѣ существуютъ еще самые разнообразные комитеты, учрежденные общимъ совѣтомъ; кромѣ того, важное право, полученное Сити, есть избраніе собственнаго судьи, такъ-называемаго рикордера. Рикордеръ является консультантомъ корпораціи, онъ резюмируетъ пренія и составляетъ приговоры въ тѣхъ случаяхъ, когда лордъ-меръ и альдермены засѣдаютъ въ качествѣ судей; онъ сопровождаетъ во всѣхъ важныхъ случаяхъ лорда-мера; онъ является адвокатомъ Сити передъ судомъ парламента. Такая трудная и сложная обязанность прекрасно вознаграждается въ Англіи. Точно также и всѣ другія должностныя лица города прекрасно поставлены въ матеріальномъ положеніи, но за то и очень обременены своими занятіями. Таково своеобразное устройство этого центра англійской метрополіи, какимъ является Сити. Попытки соединить всѣ различныя части, составляющія округа метрополіи въ одно цѣлое, были очень многочисленны, и лишь закону 13 августа 1888 года удалось образовать одно административное графство Лондона, но внутреннее устройство Сити и его привиллегіи всѣ же сохранены (art. 40—45).

Теперь перейдемъ къ обозначенію основныхъ чертъ организаціи представительства графствъ, послѣдовавшей на основаніи 1888 года.

Законъ 1888 года представляетъ важный шагъ въ развитіи началъ демократическаго самоуправленія въ Англіи. Оплотъ аристократическаго самоуправленія — управленіе графствами — уступилъ напору демократическихъ требованій. Въ 1888 году графства получили выборные совѣты,—явленіе, которое не могъ предвидѣть Гнейстъ, когда писалъ свою исторію англійскаго управленія. Успѣхъ демократическихъ началъ такъ же силенъ въ Англіи, какъ

и на континентѣ: 50 лѣтъ назадъ въ англійскую палату общинъ былъ внесенъ проектъ, подобный тому, который прошелъ только теперь, такъ что въ концѣ концовъ правительству и вліятельнымъ классамъ пришлось уступить новымъ требованіямъ. Вновь созданный графскій совѣтъ состоитъ изъ лицъ, выбранныхъ населеніемъ, при чемъ права избранія суть тѣ, которыя мы видѣли въ городахъ (реформа 1835 и 1882 г.г.). Для того, чтобы быть избирателемъ, требуются слѣдующія условія: во-первыхъ, совершеннолѣтіе, во-вторыхъ, содержаніе въ теченіи года самостоятельно или вмѣстѣ съ другими дома, складочнаго помѣщенія для товаровъ или лавки въ графствѣ, уплата налоговъ въ пользу бѣдныхъ и сборовъ съ недвижимостей. Особенность избирательнаго права состоитъ въ томъ, что къ выборамъ допускаются безразлично какъ мужчины, такъ и женщины, разъ они удовлетворяютъ вышеуказаннымъ экономическимъ условіямъ. Законъ исключаетъ лишь замужнихъ женщинъ и допускаетъ къ выборамъ вдовъ и незамужнихъ; затѣмъ, кромѣ замужнихъ, идетъ цѣлая категорія лицъ, неспособныхъ принимать участіе въ выборахъ: иностранцы, несовершеннолѣтніе, идіоты, сумасшедшіе, лунатики, политическіе преступники, затѣмъ, обвинявшіеся и признанные виновными въ подкупѣ при выборахъ, лица, получающія вспомоществованіе изъ суммъ общественнаго призрѣнія, и наконецъ лица, лишенныя избирательнаго права на основаніи какого-либо парламентскаго акта. Особыхъ пассивныхъ условій избранія не существуетъ никакихъ. Надо только замѣтить, что къ числу лицъ, не имѣющихъ активнаго избирательнаго права, надо еще причислить перовъ, крупныхъ земельныхъ собственниковъ, а также священно и церковнослужителей. Всѣ эти три категоріи лицъ не имѣютъ активнаго права избранія, но обладаютъ пассивнымъ правомъ избранія. Изъ этого перечисленія видно, что земское представительство Англіи поставлено на самыхъ широкихъ основаніяхъ; избирательная система принята територіальная, слѣдовательно нѣтъ никакихъ техническихъ усовершенствованій, подобно трехклассной прусской системѣ, которыя дали бы преобладаніе какому-либо одному соціальному интересу. При этомъ надо замѣтить, что проектъ реформы самоуправленія графствъ шелъ гораздо дальше: онъ предполагалъ особые окружные совѣты, вродѣ нашего уѣзднаго земства, но уже и учрежденіе графскихъ совѣтовъ представлялось слишкомъ великой уступкою, дабы можно было еще

дальше простереть свои требованія. Графскій совѣтъ составляется изъ совѣтниковъ, избираемыхъ населеніемъ, старшинъ и предсѣдателя (chairman), избираемаго совѣтомъ. Совѣтники и предсѣдатель избираются на 3 года, а старшины (альдермены) на 6 лѣтъ. Порядокъ избранія совѣтниковъ регулируется закономъ 16 мая 1888 года.

Графскіе совѣты могутъ избирать совмѣстно съ четвернымъ съѣздомъ мировыхъ судей соединенный комитетъ и временныя коммиссіи. Такимъ образомъ, реформа управленія графствъ является недоконченною, ибо совѣтамъ все же боялись дать непосредственно зависимые отъ нихъ исполнительные органы.

Теперь намъ представляется возможность свести указанныя нами основныя черты различныхъ началъ организаціи самоуправленія въ Англіи. Мы уже видѣли, что англійское самоуправленіе представляетъ изъ себя: во-первыхъ, такъ называемый типъ selfgovernment, который есть управленіе мѣстностью посредствомъ безвозмездныхъ почетныхъ должностей, слѣдовательно, предполагаетъ крѣпко организованное сословіе, настолько обезпеченное, что можетъ безвозмездно брать на себя всѣ тягости государственнаго управленія. Эта система основана на началѣ повинности и, такимъ образомъ, юридически является соединяемою съ принципомъ назначенія. Подобный порядокъ вещей производилъ большую путаницу понятія самоуправленія какъ у насъ въ Россіи, такъ и въ Пруссіи. Подражаніе ей въ лицѣ прусскихъ волостныхъ начальниковъ не привело къ желаннымъ результатамъ. Опуская изъ виду соціальное значеніе роли англійскаго помѣстнаго дворянства, мы рѣшительно не въ состояніи понять истинное значеніе и смыслъ англійскаго selfgovernement. Поэтому подражаніе этой системѣ на континентѣ, гдѣ помѣстное дворянство не имѣло ни того прошлаго, ни того значенія, какое оно имѣло въ Англіи, представляется совершенно страннымъ, и опыты подражанія этой системѣ приводили, какъ это мы видимъ въ Пруссіи, къ весьма неудовлетворительнымъ результатамъ.

Другой типъ англійскаго самоуправленія есть управленіе городовъ, приходовъ и графствъ по закону 1888 года. Мы можемъ его характеризовать какъ демократическое самоуправленіе, которое является результатомъ демократическихъ требованій какъ въ политической, такъ и въ административной жизни. Англія поста-

вила этотъ типъ самоуправленія въ его организаціи на гораздо болѣе прочныя основанія, чѣмъ мы это видимъ на континентѣ. Континентъ Европы увлекся несущественной чертой этой системы, а именно—участіе въ самоуправленіи, какъ и въ политическихъ выборахъ, на континентѣ желали всегда соразмѣрить съ количествомъ платежей въ пользу общины или государства. Такимъ образомъ, противъ системы демократическаго самоуправленія и дѣлались основательныя возраженія такимъ ученымъ, какъ Гнейстъ, разъ въ этомъ самоуправленіи видѣли только представительство хозяйственныхъ интересовъ. Но то, что составляетъ особенность континентальнаго воззрѣнія, то совершенно иначе представляется намъ въ обстановкѣ англійской жизни. Городской избиратель по акту 1882 года и избиратель въ графствѣ являются имѣющими извѣстный имущественный цензъ не потому, что это имущественное право желаютъ соразмѣрить съ правомъ участія въ городскомъ или графскомъ совѣтѣ, а потому, что оно даетъ возможность очертить тотъ кругъ лицъ среди мѣстнаго населенія, который представляетъ наиболѣе ручательствъ въ хорошемъ и сознательномъ отношеніи къ дѣлу самоуправленія; поэтому, для насъ Англія и представляется образцомъ постановки вопроса объ организаціи самоуправленія, какъ она была образцомъ въ вопросѣ объ опредѣленіи компетенціи самоуправленія: не имущественный цензъ, не сословное различіе, а лишь минимумъ требованій, обезпечивающихъ сознательное отношеніе къ самоуправленію, является основаніемъ для привлеченія къ участію въ дѣлахъ самоуправленія. Нельзя не видѣть, что эти начала, которыя приняты въ городскомъ и въ земскомъ представительствѣ Англіи, являются, такъ сказать, послѣднимъ словомъ отраженія конституціонализма въ области мѣстнаго управленія. Когда все большее и большее количество лицъ, составляющихъ англійскій народъ, привлекается къ участію въ государственныхъ дѣлахъ путемъ выбора депутатовъ въ парламентъ, то очевидно нельзя оставить безъ реформы и мѣстныя установленія. Англійскій домохозяинъ, участвующій въ избирательной агитаціи при парламентскихъ выборахъ, имѣлъ законное право быть допущеннымъ къ избирательной урнѣ при выборахъ городскихъ и земскихъ.

Такимъ образомъ, побѣда демократическаго самоуправленія въ Англіи, вопреки мнѣнію Гнейста, является показателемъ не разру-

шенія государства, а скорѣе укрѣпленія его, потому что это есть уступка новымъ требованіямъ жизни.

Вся система Англіи, какъ мы уже говорили, въ теченіи всей ея вѣковой исторіи представляетъ намъ доказательство того вліянія, которое имѣетъ свободное развитіе общества на укрѣпленіе силы и авторитета государственной власти. Когда англійское общество выставляло изъ себя одну крѣпко сплоченную сознаніемъ своихъ интересовъ группу помѣстнаго дворянства, тогда и государственная система подпадала подъ вліяніе этого класса.

Государство Англіи не стѣсняло развитія общества, поэтому-то оно и не испытывало тѣхъ революціонныхъ потрясеній, съ которыми мы имѣемъ дѣло на континентѣ. Новыя соціальныя требованія вызывали сознаніе солидарности иныхъ интересовъ; эти интересы могли сгруппироваться, требовать своего признанія, добиваться этого признанія путемъ легальной борьбы и тогда, когда эта борьба могла перейти въ серьезное столкновеніе, тогда уже потерявшіе исключительное вліяніе интересы должны были уступить вновь подростающимъ своимъ собратьямъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, какъ постепенно являлись на сцену интересы городского сословія, интересы сельскихъ рабочихъ, требующіе себѣ признанія въ области политической жизни. Эти же интересы, очевидно, говорили въ свою пользу и на поприщѣ дѣлъ мѣстнаго самоуправленія.

Вся исторія англійскаго самоуправленія относительно его организаціи даетъ намъ вѣрное, если мы не ошибаемся, доказательство той мысли, что общество, свободно развивающееся, всегда найдетъ себѣ извѣстный modus vivendi, и потому оно не только можетъ обезпечить свои интересы, но кромѣ того дать возможность и государственной власти дѣйствовать безбоязненно, не опасаясь никакихъ внутреннихъ потрясеній.

---

§ 3. Система Франціи, какъ показатель силы правительства.

Систему Франціи мы характеризовали какъ такую систему самоуправленія, которая показываетъ болѣе силу правительства, чѣмъ силу общества. *)

*) Указаніе литературы см. выше гл. I, § 3 и Гл. II, § 3 и 4.

Если мы желаемъ разсмотрѣть организацію французскаго самоуправленія съ соціальной стороны, то мы должны обратить вниманіе на полное отсутствіе крѣпко сплоченныхъ соціальныхъ группъ на мѣстахъ, которыя могли бы такъ или иначе проявить себя въ мѣстномъ самоуправленіи.

Для того, чтобы современная организація французскаго самоуправленія была намъ ясна, не мѣшаетъ бросить бѣглый взглядъ на исторію его организаціи со времени революціи.

Первый законъ, коснувшійся мѣстнаго управленія, былъ законъ 14—18 декабря 1789 г.; за нимъ послѣдовалъ (22 дек.) законъ, который уничтожилъ всѣ историческія дѣленія Франціи и вмѣсто нихъ ввелъ единообразное раздѣленіе страны на департаменты, округа, кантоны и общины. Одновременно съ организаціей политическихъ выборовъ была сдѣлана и организація мѣстныхъ выборовъ. Какъ для выборовъ представителей народа, такъ и для выборовъ департаментскихъ и общинныхъ составлялись коллегіи избирателей въ законодательное собраніе, при чемъ строго отдѣлялось активное и пассивное право избранія. Избиратель и избираемый значительно отличались одинъ отъ другого. Вся Франція представляла изъ себя въ отношеніи выборовъ извѣстную группу такъ называемыхъ «citoyens actifs». Число этихъ «citoyens actifs» всей Франціи достигало едва 4 милліоновъ лицъ. Для того, чтобы быть «дѣйствительнымъ гражданиномъ» Франціи, требовалось внесеніе въ списокъ, а для этого необходимы были слѣдующія условія: во-первыхъ, французское гражданство, во-вторыхъ, двадцатипятилѣтній возрастъ, въ-третьихъ, осѣдлость въ кантонѣ въ теченіи года, въ-четвертыхъ, платежъ прямого налога въ размѣрѣ трехдневной заработной платы и, въ-пятыхъ, несостояніе въ услуженіи. *) Эти citoyens actifs составляли первичное собраніе (assemblée primaire). Задача этихъ собраній была избирать «выборщиковъ» (électeurs); только выборщики избирали членовъ національнаго собранія, членовъ департаментской и окружной администраціи. Выборщики должны были быть значительно болѣе состоятельными, чѣмъ избиратели. Ихъ имущественный цензъ болѣе чѣмъ въ 50 разъ превышалъ цензъ избирателей; поэтому число лицъ, могущихъ быть выборными, сводилось къ ничтожнымъ десяткамъ тысячъ на всю Францію. Таково

*) Конституція 3 сентября 1791 г., Section II, art 2 и 7.

было первое несоотвѣтствіе провозглашенія принциповъ равенства и свободы: все мѣстное управленіе переходило въ руки болѣе зажиточныхъ классовъ. При этомъ классы эти не представляли изъ себя ничего сплоченнаго. На мѣстахъ не было класса, на который могло бы опереться правительство, какъ это было сдѣлано въ Англіи. Результатъ такого соціальнаго порядка былъ тотъ, что правительство волей-неволей искало въ мѣстномъ управленіи не столько возможности дать перевѣсъ тому или иному окрѣпшему соціальному интересу, сколько путемъ привлеченія мѣстныхъ обывателей обезпечить себѣ нѣкоторую практическую опытность въ веденіи дѣла. Послѣдняя точка зрѣнія особенно сильно выразилась черезъ 10 лѣтъ послѣ перваго закона о самоуправленіи въ извѣстномъ законѣ 1799 года времени перваго консульства; но до этого мы видимъ еще нѣкоторыя попытки или, по крайней мѣрѣ, ясно высказанное желаніе ввести во Франціи истинный принципъ самоуправленія. Такое несомнѣнно желаніе было у авторовъ конституціи 24 іюня 1793 года. Эта радикальная конституція, никогда не дѣйствовавшая, тѣмъ не менѣе, какъ мы уже говорили, любопытна, какъ логическое проведеніе принциповъ демократической партіи. Съ точки зрѣнія народнаго самодержавія очевидно и администрація должна быть народною, основываться на выборномъ началѣ, такъ сказать, выходить изъ нѣдръ самого народа; все это мы и видимъ провозглашеннымъ въ конституціи 1793 года. Какъ извѣстно, дальнѣйшая судьба мѣстнаго управленія была весьма печальна: не только подобія свободной, муниципальной или департаментской, организаціи не видала у себя бѣдная Франція, но даже тамъ не было мало-мальски сносной законной власти. Распорядителями мѣстной жизни явились снабженные деспотической властью комиссары конвента. Такова вообще судьба мѣстностей во время революціи: во время великой англійской революціи и Англія терпѣла такую печальную судьбу; Кромвелль былъ настолько недальновиднымъ политикомъ, что сейчасъ же по вступленіи во власть замѣнилъ исконныя мѣстныя учрежденія Англіи своими комиссарами подъ названіемъ генералъ-маіоровъ. Какъ генералъ-маіоры Кромвелля, такъ и комиссары конвента много способствовали тому, что мѣстность окончательно была терроризирована и въ ней надолго была убита всякая самостоятельность. Послѣдовавшая за эпохою террора конституція 22 августа 1795 г. пред-

ставляетъ изъ себя даже не очень замаскированную попытку построить новое устройство Франціи на преобладаніи экономически состоятельныхъ людей. Желая все же остаться повидимому вѣрной принципамъ 1789 года, эта конституція, подобно закону 14 декабря 1789 года, вводитъ также двустепенную систему выборовъ, но значительно расширяетъ кругъ дѣйствительныхъ гражданъ. Это должны быть всѣ французскіе граждане, достигшіе 21-го года, платящіе одну изъ прямыхъ податей и осѣдлые въ теченіи года въ кантонѣ. Но болѣе широкое распространеніе активнаго выборнаго права нисколько не расширило дѣйствительнаго вліянія населенія на мѣстныя дѣла. Директоріальная конституція поставила мѣстныя власти въ довольно тяжкія условія относительно центра, такъ что центральные органы, при устройствѣ коихъ были приняты всѣ мѣры къ обезпеченію буржуазныхъ интересовъ, могли очень сильно вліять на ходъ всего мѣстнаго управленія. Слѣдовательно, въ началѣ XIX в. во Франціи были, какъ мы уже говорили, слѣдующія неблагопріятныя условія для мѣстнаго управленія: на мѣстахъ не было ни одного сплоченнаго класса; классъ собственниковъ былъ въ большинствѣ случаевъ враждебенъ правительству, и вотъ почему этому сословію не было предоставлено никакого преимущественнаго вліянія; классъ мелкихъ собственниковъ настолько былъ разрозненъ въ своихъ интересахъ, что онъ не могъ представлять никакой опоры и никакой опасности для центра. Оставались лица свободныхъ профессій, которыя не имѣли никакой связи съ землею и могли имѣть авторитетъ въ мѣстности только въ качествѣ лицъ, облеченныхъ правительственной властью. Слѣдовательно, логически система мѣстнаго управленія Франціи должна была свестись къ административной централизаціи. Это и было сдѣлано въ 1799 году. Основной принципъ конституціи 13-го декабря 1799 года, высказанный аббатомъ Сіэссомъ, уже достаточно опредѣленъ нами выше. Мы тамъ же указывали, что докладчикъ новаго закона о мѣстномъ управленіи, Редереръ, былъ ярый поклонникъ вышеупомянутаго аббата Сіэсса, и блестящій талантъ Редерера далъ ему возможность провести новый законъ о мѣстномъ управленіи совершенно согласно съ принципами конституціи. Его афоризмъ: «совѣщаться — дѣло многихъ, а дѣйствовать — одного», окончательно обрекъ народный элементъ мѣстнаго управленія на роль экспертовъ; это

право совѣта составляло небольшой уголокъ, отведенный скромному участію народа въ дѣлахъ мѣстной администраціи. *Одинъ* распоряжающійся въ мѣстности было лицо, назначенное правительствомъ; это—префектъ въ департаментѣ, подпрефектъ въ округѣ и меръ въ общинѣ. Слѣдовательно, вся система мѣстнаго управленія слагалась изъ двухъ элементовъ: короннаго, который все дѣлалъ, и народнаго, который давалъ только совѣты, необязательные для администраціи, но часто необходимые для ознакомленія съ мѣстными нуждами. Этотъ взглядъ на мѣстныя учрежденія, какъ мы уже говорили, не потерялъ еще кредита по сіе время въ современной Франціи. Надо только удивляться излишней боязливости первой имперіи и реставраціи, которыя видѣли въ этихъ ничтожныхъ дозахъ участія народнаго элемента извѣстный остатокъ революціонныхъ понятій. Послѣ возстановленія имперіи всѣ члены мѣстныхъ совѣтовъ стали назначаться центральной властью, несмотря на то, что эти и выборные члены не могли играть никакой роли; подобное мѣропріятіе объясняется лишь присущимъ вообще деспотическимъ правительствамъ поведеніемъ, которое выражается въ томъ, что преслѣдуютъ не только дѣйствія, но даже самыя мысли объ нихъ. Это единственное оправданіе съ политической точки зрѣнія, которое могутъ имѣть тѣ стѣсненія, которыя претерпѣла мѣстная администрація въ эпоху первой имперіи. Реставрація столкнулась въ вопросѣ мѣстнаго управленія съ весьма сильными затрудненіями. Все, что было раньше вѣрно ей въ мѣстности, то давно или исчезло или потеряло всякій кредитъ. Наоборотъ, вновь являвшіеся новые собственники, изъ которыхъ могъ бы образоваться весьма вліятельный классъ въ мѣстномъ управленіи, были даже, можно сказать, враждебны реставрированной монархіи; поэтому реставрація и удовольствовалась наслѣдіемъ отъ Наполеона въ видѣ сильной административной централизаціи, и только возникшіе въ обществѣ и печати голоса въ пользу самоуправленія заставляли политическихъ дѣятелей того времени ставить на сцену новые проекты мѣстныхъ учрежденій. Мы не будемъ здѣсь повторять краткой исторіи всѣхъ различныхъ проектовъ, прошедшихъ какъ въ эпоху Бурбоновъ, такъ и во время Орлеанской династіи, а лишь возобновимъ въ нашей памяти общее значеніе, которое эти проекты имѣли относительно соціальной организаціи. Въ нихъ сказывалась весьма дѣльная практическая мысль, которая, къ

сожалѣнію, не могла быть осуществима, такъ какъ правительство поздно спохватилось устраивать мѣстные союзы: они были убиты вѣковой политикой деспотизма сначала королей, а затѣмъ революціи и Имперіи. Мы помнимъ, что въ этихъ проектахъ желали составить избирателей изъ представителей различныхъ интересовъ: землевладѣльческихъ, капиталистическихъ и даже лицъ свободныхъ профессій, но всѣ эти благія желанія, во-первыхъ, практически не могли бы имѣть никакого значенія, а во-вторыхъ, какъ мы уже видѣли, разбивались объ излишній консерватизмъ народныхъ представителей. Только революція 1848 года снова воскресила принципъ народнаго самодержавія и поставила его осуществленіе въ тѣсную связь съ всеобщей подачей голосовъ. Но мѣстное управленіе не могло оживиться, такъ какъ Наполеонъ III въ качествѣ президента, а впослѣдствіи императора, вовсе не былъ намѣренъ править посредствомъ народа: бонапартизмъ наоборотъ выразился лишь въ томъ, что народное благо выставлялось на показъ, а всѣ пріемы къ осуществленію этого блага были пріемы старой административной школы. Этимъ объясняются всѣ тѣ попытки стѣснить мѣстныя учрежденія, которыя обращали ихъ изъ живыхъ органовъ въ мертвое орудіе администраціи. Наполеонъ блестяще доказалъ, что можно сохранить принципъ всеобщей подачи голосовъ въ избраніи членовъ различныхъ совѣтовъ, и въ то же время совершенно парализовать ихъ, не допуская ихъ ни до какого живого дѣла. Въ отношеніи компетенціи и контроля органы самоуправленія во Франціи второй имперіи заставляютъ желать слишкомъ многого. Многого они заставляютъ желать и въ вопросѣ организаціи. Организація самоуправленія, какъ мы уже видѣли, выражается не только въ допущеніи къ выбору извѣстныхъ группъ населенія, но и въ самомъ построеніи органовъ самоуправленія. Въ отношеніи второго вопроса можно сказать, что органовъ самоуправленія, какъ дѣйствительно живыхъ силъ, не было во Франціи во времена Наполеона, такъ что французская третья республика получила въ наслѣдство не учрежденія самоуправляющіяся, а учрежденія, управляемыя администраціей при духовномъ содѣйствіи выборныхъ совѣтовъ. Мы уже говорили, что все это было согласно съ господствующими воззрѣніями въ области политики, и передовымъ людямъ третьей

республики стоило очень много труда отвоевать мало-мальски сносное положеніе органамъ самоуправленія.

Изъ этого небольшого историческаго очерка мы видимъ, что организація мѣстныхъ учрежденій во Франціи представляетъ для насъ весьма печальную историческую картину и, главное, въ этой организаціи нѣтъ никакихъ устоевъ для того, чтобы она дѣйствительно представляла для народа гарантію законности и цѣлесообразности дѣйствій мѣстной администраціи. Изъ разбора современнаго устройства остатковъ самоуправленія въ департаментѣ, округѣ и общинѣ мы уже ясно увидимъ, что общество Франціи является еще мало сплоченнымъ, мало сознающимъ свои интересы, а наоборотъ, правительство слишкомъ сильно господствуетъ надъ обществомъ и порабощаетъ себѣ всѣ интересы этого общества. Нѣмецкіе ученые, подобно Гнейсту, хотятъ видѣть во французскихъ порядкахъ совершенно иное, чѣмъ они изъ себя представляютъ. Гнейстъ, напримѣръ, въ своемъ сочиненіи Rechtsstaat (стр. 158 и слѣд.) ни за что не хочетъ видѣть во Франціи правового государства, думая, что государство Франціи представляется порабощеннымъ какимъ-либо соціальнымъ интересомъ; между тѣмъ мы видимъ совершенно обратное во Франціи: не соціальные интересы порабощаютъ государство, а наоборотъ государство порабощаетъ эти интересы; недостатки современной Франціи заключаются въ томъ, что тамъ очень мало мѣстно развитой жизни, нѣтъ мѣстныхъ союзовъ, которые представляли бы изъ себя дѣйствительный оплотъ для населенія въ борьбѣ съ очень сильными посягательствами центра на ихъ свободу.

Сила, которую имѣетъ французское правительство, благодаря системѣ административной организаціи, имѣетъ объясненіе и въ тѣхъ соціальныхъ условіяхъ, въ которыхъ находится современная Франція. Если Корменонъ хвалилъ французскую систему такъ, что можно за нее обидѣться, а именно, что она служила всѣмъ силамъ, которыя стояли во главѣ Франціи: имперіи, республикѣ, реставраціи, террору и т. д., то эта похвала достаточно доказываетъ, что правительство Франціи не представляетъ изъ себя ничего солидарнаго съ какимъ-нибудь однимъ соціальнымъ интересомъ. Представляется ли это удобствомъ, или неудобствомъ, покажетъ дальнѣйшая исторія Франціи; намъ же теперь необходимо,

для подтвержденія высказанной нами мысли, болѣе подробно остановиться на тѣхъ условіяхъ, въ какихъ проявляется участіе народнаго элемента въ современной Франціи.

Въ дѣйствующемъ законодательствѣ третьей республики избирателями какъ въ муниципальные, такъ и въ окружные и въ департаментскіе совѣты являются одни и тѣ же лица, — осѣдлые обитатели общины. Въ списки общинныхъ избирателей вносятся всѣ граждане 21 года, пользующіеся правами гражданскими и политическими и не лишенные этого права на основаніи какого-либо закона; при этомъ дѣлаются нѣкоторыя льготы для лицъ, жившихъ раньше въ общинѣ и вернувшихся въ нее; такія лица могутъ снова сдѣлаться избирателями по прошествіи шести мѣсяцевъ; далѣе, есть льгота для лицъ, которыя внесены въ списокъ плательщиковъ прямого налога; въ третьихъ, лица, которыя женились въ общинѣ, они дѣлаются избирателями, если докажутъ, что они живутъ въ ней около одного года. За исключеніемъ этихъ категорій лицъ, всѣмъ остальнымъ необходимо двухгодовое пребываніе въ общинѣ. Къ числу общинныхъ избирателей относятся также тѣ, которые избрали общину на основаніи мирнаго трактата 10 августа 1871 г., а также лица, обязательно по своей общественной или духовной должности пребывающіе въ общинѣ. Для пассивнаго права избранія является только одно ограниченіе: возрастъ 21 года повышается до 25 лѣтъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что общинные совѣты съ точки зрѣнія избирательнаго права являются вполнѣ народными учрежденіями, слѣдовательно, причину неудовлетворительнаго состоянія общиннаго самоуправленія во Франціи нужно видѣть въ иныхъ условіяхъ; но и въ самой организаціи учрежденій можно найти цѣлый рядъ дефектовъ, а именно: рѣдкій созывъ муниципальнаго совѣта всего 4 раза въ годъ — въ февралѣ, маѣ, августѣ, ноябрѣ — не можетъ благопріятствовать постоянному сношенію между ними и дѣйствующей мѣстной властью (экстренныя собранія могутъ быть по требованію трети членовъ совѣта). Слѣдовательно, въ самой своей организаціи совѣтъ общины поставленъ въ весьма неблагопріятныя условія для того, чтобы изъ него могъ выработаться живой и дѣятельный органъ самоуправленія; точно также много вредитъ дѣлу негласность засѣданій муниципальныхъ совѣтовъ. Таковы главнѣйшіе недостатки, которые можно найти въ постановкѣ совѣта, какъ органа самоуправленія; еще бо́льшій дефектъ мы

видимъ въ томъ, что совѣтъ общины не является дѣйствительной властью по отношенію къ этой общинѣ, власть всецѣло лежитъ на мерѣ и его помощникахъ. До 1882 года и третья республика сохранила тотъ порядокъ, что лишь незначительныя общины имѣли право избирать себѣ мера. Законъ 1882 г. отмѣнилъ этотъ старый порядокъ. Общины повсюду стали избирать меровъ, но онѣ избирали не столько представителей самоуправленія, сколько агентовъ администраціи, ибо постановка должности мера по отношенію къ центральнымъ властямъ, несмотря на его выборный характеръ, сдѣлала его совершенно органомъ бюрократіи. Самовластіе и безотвѣтственность мера являются причиной недовольства всей системой административной централизаціи, и едва ли слова Феррона не являются горькой истиной, когда онъ говоритъ, что «меры являются истинными тиранами общины». Итакъ, мы видимъ, что народный элементъ, юридически широко допущенный къ избирательной урнѣ и даже къ выбору органа администраціи, вслѣдствіе политическихъ условій самоуправленія явился далеко недѣятельнымъ.

Слѣдующее послѣ общины административное дѣленіе Франціи есть округъ, въ порядкѣ іерархическомъ соотвѣтствующій нашему уѣзду. Этотъ округъ имѣетъ совѣтъ, который также избирается тѣми же выборщиками по кантонамъ, но не имѣетъ даже того скромнаго значенія, которое имѣетъ муниципальный и генеральный совѣты. Conseil d'arrondissement есть совѣтъ при супрефектѣ. Это даже не представительное собраніе, каковымъ считаются муниципальные и генеральные совѣты, это только выборные эксперты, не имѣющіе, какъ мы уже видѣли, необходимой самостоятельности въ рѣшеніи подлежащихъ имъ дѣлъ.

Теперь мы переходимъ къ опредѣленію роли народнаго элемента въ департаментской администраціи. Намъ очень важно знать, имѣетъ ли генеральный совѣтъ значеніе земскаго самоуправленія въ томъ смыслѣ, какъ это мы видимъ въ Россіи, Пруссіи или Австріи. Генеральные совѣтники избираются всеобщею подачею голосовъ *). Избраніе происходитъ по кантонамъ: каждый кантонъ

*) Условія избираемости въ генеральный совѣтъ слѣдующія: 1) 25 лѣтъ отъ роду, 2) постоянное жительство въ департаментѣ и внесеніе въ списки избирателей; 3) если нѣтъ постояннаго жительства, то требуется внесеніе въ списокъ одного изъ прямыхъ налоговъ къ 1 января или же полученіе въ наслѣдство поземельной собственности въ департаментѣ послѣ 1-го января. Число генеральныхъ совѣтниковъ, не имѣющихъ постояннаго жительства (nondomiciliés) въ департаментѣ, не должно превышать 1/4 гласныхъ совѣта.

выбираетъ одного члена генеральнаго совѣта *). Извѣстна та борьба, которую велъ Гамбетта за примѣненіе scrutin de liste къ департаментскимъ выборамъ; подобная мѣра неминуемо должна была привести къ полному уничтоженію всякаго значенія генеральнаго совѣта, какъ мѣстнаго представительства интересовъ: департаментскіе совѣты состояли бы изъ развитыхъ и образованныхъ людей, но не имѣющихъ никакой связи съ мѣстностью, что очевидно привело бы всѣ департаментскіе совѣты еще болѣе къ роли экспертовъ, а не къ роли выразителей интересовъ и настроенія данной мѣстности. Другой результатъ отъ этого могъ быть тотъ, что департаментскіе совѣты въ ущербъ ихъ административному значенію сдѣлались бы лишь очагами борьбы различныхъ политическихъ партій, что мы теперь отчасти и видимъ.

Мы уже указывали на то значеніе, которое придавали во французской палатѣ депутатовъ закону 10 августа 1871 года: новая департаментская коммиссія **) является попыткою создать

---

*) Всякій кантонъ выбираетъ по одному члену генеральнаго совѣта. Выборы происходятъ на шесть лѣтъ, и всякое трехлѣтіе обновляется половина членовъ, съ правомъ выходящихъ на переизбраніе. Избирательныя коллегіи созываются исполнительною властію. Никто не можетъ быть избранъ членомъ генеральнаго совѣта при первыхъ выборахъ (au premier tour de scrutin), если онъ не получилъ, во-1-хъ, безусловнаго большинства поданныхъ голосовъ (записокъ, suffrages) и во-2-хъ, числа голосовъ (записокъ), равняющагося четверти записанныхъ избирателей. На вторыхъ выборахъ (au second tour du scrutin) выборы совершаются по относительному большинству, какое бы то ни было число голосовавшихъ. Если нѣсколько кандидатовъ получили одинаковое число голосовъ, то выбирается старшій по возрасту. Жалобы (recours) на выборы могутъ быть приносимы государственному совѣту всякимъ избирателемъ кантона, членами генеральнаго совѣта и префектомъ (см. Законы 10 августа 1871 г. и 31 іюля 1875 г.).

**) Департаментская коммиссія избирается ежегодно въ концѣ августовской сессіи генеральнаго совѣта. Она состоитъ изъ 4 до 7 членовъ, въ числѣ которыхъ долженъ быть, по возможности, одинъ изъ генеральныхъ совѣтниковъ, выбранныхъ изъ постоянно проживающихъ въ каждомъ округѣ. Обязанности члена коммиссіи несовмѣстимы съ должностію мера въ главномъ городѣ департамента и со званіями депутата и сенатора. Члены не получаютъ никакого вознагражденія. Въ коммиссіи предсѣдательствуетъ старѣйшій изъ ея членовъ. Она выбираетъ своего секретаря, она не можетъ совѣщаться, если нѣтъ налицо большинства членовъ. Рѣшенія постановляются по безусловному большинству голосовъ съ перевѣсомъ предсѣдательскаго голоса при раздѣленіи поровну. Коммиссія собирается не менѣе одного раза въ мѣсяцъ въ такіе сроки и на столько времени, въ какіе и на сколько она признаетъ нужнымъ, но предсѣдатель ея и префектъ имѣютъ право созывать ее и въ чрезвычайныя засѣданія. Префектъ, или же представитель его, присутствуетъ въ засѣданіяхъ коммиссіи; коммиссія обязана выслушать его мнѣніе, если онъ того потребуетъ (Зак. 10 авг. 1871 г., ст. 69, 70, 71, 73—76; Зак. 14 дек. 1876 г).

чисто земскій органъ и передать ему нѣкоторыя дѣла, находящіяся раньше въ полномъ завѣдываніи администраціи. Правда, самая организація этой коммиссіи предоставляетъ желать очень многаго. Во-первыхъ, худо уже то, что члены коммиссіи не получаютъ никакого вознагражденія, тогда какъ нѣтъ на-лицо такихъ соціальныхъ условій во Франціи, которыя, какъ это мы видимъ въ Англіи, обезпечивали бы готовность какого-нибудь одного класса нести государственную службу на пользу населенія; во-вторыхъ, эта коммиссія собирается лишь одинъ разъ въ мѣсяцъ и имѣетъ роль, такъ сказать, посредника между двумя засѣданіями департаментскихъ совѣтовъ. Ея скромная обязанность нисколько не возвышается оттого, что она призвана какъ бы контролировать дѣятельность префекта. Слѣдовательно, въ смыслѣ организаціи земскаго самоуправленія Франціи можно сказать, что оно находится въ самомъ зачаточномъ состояніи. Нельзя себя утѣшать тою мыслью, что во Франціи и совѣты призваны контролировать администрацію. Контроль надъ администраціею въ смыслѣ общественнаго контроля долженъ быть совершенно иной; для предоставленія же настоящей роли народному элементу въ мѣстной администраціи необходимы такія организаціи, которыя давали бы ему возможность не только постановлять рѣшенія, но и приводить эти рѣшенія въ исполненіе. Роль народнаго элемента очерчена въ современной Франціи въ очень скромныхъ размѣрахъ.

Теперь мы можемъ свести все нами сказанное къ слѣдующимъ двумъ положеніямъ: во-первыхъ, всеобщая подача голосовъ во Франціи не обезпечиваетъ нисколько участія народнаго элемента въ мѣстномъ самоуправленіи ни въ общинѣ, ни въ земствѣ, благодаря отсутствію мѣстныхъ союзовъ; во-вторыхъ, отсутствіе исполнительныхъ органовъ у мѣстныхъ совѣтовъ, какъ органовъ, постановляющихъ рѣшенія, представляется самымъ существеннымъ недостаткомъ организаціи французской системы. Относительно перваго положенія любопытно привести справку изъ сочиненія профессора Ивановскаго: «Организація мѣстнаго управленія во Франціи и Пруссіи», гдѣ прямо указано, что составъ департаментскаго самоуправленія представляется намъ нисколько не обезпечивающимъ дѣйствительныхъ интересовъ мѣстности. Изъ таблички, которую приводитъ профессоръ Ивановскій о числѣ лицъ, занимавшихъ должности генеральныхъ совѣтниковъ, мы видимъ слѣдующую пропорцію относительно рас-

предѣленія различныхъ класовъ, а именно: тотъ классъ, который наиболѣе долженъ быть заинтересованъ въ самоуправленіи, именно классъ земледѣльческій, представляется въ видѣ 0,57%, затѣмъ торговый и промышленный классы вмѣстѣ составляютъ всего 5 съ небольшимъ процентовъ; болѣе многочисленнымъ классомъ являются rentiers, число которыхъ превышаетъ втрое и земледѣльцевъ и торговцевъ и промышленниковъ, а именно: rentiers составляютъ 16,51%; наконецъ, классъ свободныхъ профессій представляется колоссальной цифрой въ 60,70%. Кромѣ того 15% приходится на классъ лицъ, занятія которыхъ не указаны; изъ этихъ 15% едва ли можно что-нибудь отнести къ земледѣльческому классу, ибо въ виду ясности признака владѣнія землею очевидно принадлежность къ этому классу была бы прямо указана. Такимъ образомъ, выходитъ, что распорядителями земскаго самоуправленія во Франціи являются люди свободныхъ профессій. Профессоръ Ивановскій видитъ причину этого явленія во всеобщей подачѣ голосовъ, но вѣрнѣе, здѣсь надо видѣть причину не только въ соціальной сторонѣ вопроса, о которой мы уже говорили, но и въ политическихъ условіяхъ, въ какія поставлено французское самоуправленіе. При ничтожности роли, которая отводится народному элементу въ системѣ французскаго мѣстнаго управленія, для чисто мѣстныхъ людей, едва ли представляется особенно нужнымъ отрываться отъ своихъ дѣлъ и занимать хотя почетныя, но мало приносящія пользы населенію мѣста различныхъ совѣтниковъ. Эта-то политическая постановка организаціи самоуправленія болѣе всего объясняетъ намъ, почему наиболѣе годными для роли совѣтниковъ являются лица свободныхъ профессій; и по своей подготовкѣ, и по характеру своихъ занятій имъ легче играть какую-нибудь роль въ общинномъ и департаментскомъ совѣтѣ, чѣмъ скромному земельному собственнику. Надо надѣяться, что развитіе земельной собственности во Франціи создастъ идею о необходимости сплоченія интересовъ этихъ собственниковъ и, такимъ образомъ, выработается дѣйствительно такой классъ, на который можно возложить истинныя заботы о мѣстности. До сего времени, въ виду подобной раздробленности интересовъ классовъ, составляющихъ французское общество, едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что самоуправленіе служитъ лишь подспорьемъ для правительства, а не выразителемъ интересовъ самого общества. Въ виду такой

постановки дѣла, само общество путемъ частной иниціативы развиваетъ цѣлый рядъ учрежденій, которыя замѣняютъ, такъ сказать, для него органы самоуправленія, какъ органы обязанные заботиться о благосостояніи народа. Всевозможныя частныя общества: ссудосберегательныя, страховыя, поощренія земледѣлія, поощренія образованія, торговли и т. д., все это заставляетъ мѣстныхъ жителей мириться съ тѣми дефектами, которые представляются въ системѣ французскаго мѣстнаго управленія. Эта система не есть выразитель интересовъ общества, поэтому-то общество и ищетъ себѣ другія формы, которыя, благодаря частной иниціативѣ, возникаютъ въ его средѣ.

Вся система, которую мы разсмотрѣли, очень ясно указываетъ на то всемогущество, которое имѣетъ государство во Франціи; нужно очень много времени, дабы сокрушить это воззрѣніе во Франціи и внушить, что участіе народа въ мѣстной администраціи на правахъ совершенно самостоятельной власти является, такъ сказать, все болѣе и болѣе настоятельной *потребностью*, даже не столько общественной, сколько *государственной*.

---

§ 4. Система Пруссіи, какъ компромиссъ вслѣдствіе борьбы трехъ силъ: власти (абсолютизма), феодальной аристократіи и капитализма.

Третье изъ самыхъ большихъ простыхъ государствъ Западной Европы, Пруссія, представляетъ намъ особую систему самоуправленія, которую принято называть смѣшанной. Это довольно туманное названіе дѣлается понятнымъ только тогда, когда мы увидимъ, что дѣйствительно цѣлый рядъ разнородныхъ интересовъ стремится получить себѣ вліяніе въ системѣ прусскаго мѣстнаго управленія. Пруссія представляетъ такую страну, гдѣ борются три рода различныхъ началъ, имѣющихъ зародыши въ разнообразныя эпохи, а именно: интересъ крупныхъ землевладѣльцевъ есть отголосокъ воззрѣній стараго феодальнаго государства; интересъ могущественнаго чиновничества въ Пруссіи является намъ выраженіемъ силы и значенія абсолютнаго государства Пруссіи, и наконецъ революціонныя начала нашли себѣ носителя и въ лицѣ либеральной буржуазіи. Приступая съ этой точки зрѣнія къ разсмотрѣнію системы Пруссіи, мы должны возобновить въ своей памяти

нѣсколько фактовъ, общихъ всей исторіи германскихъ государствъ. Эти факты сводятся, главнымъ образомъ, къ слѣдующему: во-первыхъ, всѣ монархическія государства Германіи, не исключая и Пруссіи, представляли изъ себя до начала XIX вѣка строго абсолютныя монархіи; во-вторыхъ, интересы землевладѣнія, разумѣется крупнаго, короли умѣли соединить съ своими интересами, и въ-третьихъ, нѣкоторыя городскія общины, наиболѣе сильныя и вліятельныя, успѣли остаться внѣ зависимости отъ администраціи или крупныхъ землевладѣльцевъ, но зато въ самомъ центрѣ этихъ общинъ вся власть находилась въ рукахъ привиллегированныхъ городскихъ классовъ. Слѣдовательно, можно намѣтить слѣдующіе главные виды ячеекъ мѣстнаго управленія: во-первыхъ, королевскіе домены во главѣ съ ихъ управляющими, такъ-называемыми Amtmann'ами, во-вторыхъ, округи крупныхъ помѣстій съ крѣпостнымъ населеніемъ и въ-третьихъ, городскія общины или совсѣмъ независимыя, такъ-называемые непосредственные (unmittelbare) города и города посредственные, т. е. зависимые отъ свѣтскаго или духовнаго феодала, или отъ короля. Свободныя силы страны могли проявляться лишь въ городскихъ общинахъ; но и здѣсь, какъ мы уже упоминали раньше, онѣ были задавлены подчиненіемъ нисшихъ городскихъ классовъ наиболѣе вліятельнымъ городскимъ патриціямъ. Такой порядокъ вещей являлся не только несправедливымъ, но и нецѣлесообразнымъ съ точки зрѣнія абсолютнаго государства; поэтому обще реформаціонное движеніе, охватившее всю Европу въ концѣ XVIII и началѣ XIX в., коснулось и Германіи и, главнымъ образомъ, нѣкоторыхъ ея большихъ государствъ, въ числѣ которыхъ однимъ изъ первыхъ была Пруссія. Мы не будемъ приводить здѣсь общеизвѣстныхъ фактовъ о мѣропріятіяхъ прусскихъ министровъ въ области военнаго управленія и народнаго образованія. Для насъ необходимо лишь снова напомнить главные пункты программы Штейна: въ реформахъ Штейна могутъ быть указаны, главнымъ образомъ, слѣдующія три основныхъ положенія: во-первыхъ, необходимость освобожденія крестьянъ, во-вторыхъ, необходимость освобожденія городскаго населенія отъ исключительнаго вліянія привиллегированныхъ городскихъ классовъ, въ-третьихъ, отмѣна различныхъ привиллегій въ отношеніи владѣнія землей, торговли и промышленности. Всѣ эти три мысли, легшія въ основаніе реформъ, произведенныхъ этимъ знаменитымъ государственнымъ человѣкомъ

Пруссіи, имѣли самое рѣшительное вліяніе на переустройство всей системы ея мѣстнаго управленія. Въ спеціальной политической литературѣ принято придавать особенное значеніе городскому уставу 1808 года, который, по словамъ самого Штейна, долженъ былъ возстановить упавшій духъ гражданства. Если мы взглянемъ на текстъ этого устава, то мы видимъ, что города, какъ автономныя административныя единицы, значительно менѣе получали новыхъ правъ и даже можно сказать они теряли нѣкоторыя изъ своихъ прирожденныхъ привиллегій; но вся сила городского устава 1808 года заключалась именно въ извѣстныхъ соціальныхъ условіяхъ, вводимыхъ этимъ уставомъ. Штейнъ имѣлъ право говорить, «что онъ поднялъ духъ гражданства» благодаря тому, что вырвалъ власть надъ городскимъ самоуправленіемъ изъ рукъ небольшого кружка лицъ и передалъ ее въ руки всѣхъ городскихъ обывателей. Въ этомъ и заключается громадное и великое значеніе этой реформы. Такое же освободительное значеніе имѣли и дѣйствія Штейна по освобожденію крестьянъ и по уничтоженію различныхъ сословныхъ привиллегій; но здѣсь, къ сожалѣнію, не такъ успѣшно и быстро удалось Штейну провести свои благія начинанія. Освобожденіе крестьянъ или, точнѣе, урегулированіе ихъ отношеній къ помѣщикамъ, благодаря изгнанію Штейна и усиленію крѣпостнической оппозиціи, затянулось довольно долго: правительство энергично должно было взяться за окончаніе этихъ обязательныхъ отношеній послѣ того, какъ выставленные дворянствомъ посредники (Vermittler) не могли выполнить свою задачу, и такимъ образомъ прусское юнкерство оказалось неизмѣримо ниже нашего дворянства, выставившаго такую хорошую фалангу мировыхъ посредниковъ перваго призыва. Для насъ важно установить тотъ фактъ, что всѣ эти реформы должны были отразиться не только на городскихъ и сельскихъ уставахъ, но и на земскомъ представительствѣ. Крейстаги и провинціальландтаги также должны были измѣниться послѣ паденія крѣпостного права. Ихъ измѣненіе сводилась главнымъ образомъ къ тому, что наряду съ баронами и нѣкоторыми городами на нихъ появлялись представители отъ сельскихъ обществъ; за освобожденіемъ городовъ отъ власти феодаловъ число городскихъ депутатовъ значительно увеличилось. Итакъ, прусскія земскія силы представлялись послѣ 1807 года тремя различными группами депутатовъ, которые вы-

ражали собою различные соціальные интересы, а именно: сословіе Rittergutsbesitzer'овъ, во-вторыхъ, города и въ-третьихъ, сельскія общины. Въ отношеніи предыдущаго порядка это былъ громадный шагъ впередъ, ибо до 1807 года составъ земскаго представительства былъ исключительно дворянскій и лишь немногіе города посылали туда своихъ депутатовъ; такимъ образомъ, одни крупные землевладѣльцы рѣшали за все населеніе, налагая на него тягости и говоря отъ его имени. Что такой порядокъ имѣлъ весьма много за себя не только сторонниковъ, но и убѣжденныхъ въ его правотѣ людей, свидѣтельствуетъ то, что онъ до сихъ поръ существуетъ не только для мѣстнаго, но и для государственнаго представительства въ великомъ герцогствѣ Мекленбургскомъ. Послѣ небольшого просвѣта, которымъ знаменуются первые года XIX столѣтія, феодальная реакція наступила со всѣми своими дурными и темными сторонами. Это отразилось, главнымъ образомъ, на городахъ и на сельскихъ общинахъ. Разгаръ реакціи знаменуется законами 20-хъ годовъ, создающими земское представительство въ угоду землевладѣльцевъ, и въ законѣ 14-го марта 1831 года, въ такъ называемомъ пересмотрѣнномъ городовомъ положеніи, въ которомъ были удовлетворены всѣ существенныя требованія феодальной партіи, а именно: снова возникли зависимые города отъ феодаловъ и, затѣмъ, въ самомъ составѣ городскаго представительства произошло измѣненіе въ смыслѣ увеличенія вліянія нѣкоторыхъ городскихъ классовъ. Но главная цѣль всего пересмотра городового положенія заключалась въ установленіи наибольшаго правительственнаго вліянія на городскія общины, и важно, что этого вліянія правительства надъ общинами добивалось не столько само правительство, сколько феодальная оппозиція, надѣявшаяся, что съ переходомъ власти въ центральныхъ должностяхъ къ его сочленамъ можно будетъ подчинить вѣдѣніе всего городского дѣла также интересамъ феодальной партіи. Печальные для всей Германіи года 1830 — 1848 были такими же тяжелыми и тяжкими годами для Пруссіи. Революціонное движеніе 1848-го года, давшее толчокъ освобожденію Германіи, должно было пролить свѣтъ и на судьбу мѣстнаго управленія.

Мы уже говорили о томъ, какіе классы образовались сразу послѣ революціи 48-го года въ Германіи; теперь напоминаемъ только, что такъ-называемому консервативному классу или консервативной

партіи по отношенію къ мѣстному управленію было суждено играть такую же неблаговидную роль, какую играла по отношенію къ нему партія либерально-буржуазная.

Два интереса, интересъ крупнаго землевладѣнія и интересъ капитала, боровшіеся въ центрѣ за власть, сумѣли разграничить свои интересы въ мѣстности. Феодаламъ нужно было оградить себя отъ нападокъ на ихъ отношенія къ крестьянамъ, либеральной буржуазіи важно было получить власть надо всѣмъ городскимъ населеніемъ. Поэтому, всѣ реформы мѣстнаго управленія обыкновенно только тогда благополучно проходили въ парламентахъ, когда онѣ удовлетворяли интересамъ того и другого господствующаго класса; поэтому-то и любопытно, что новая эпоха въ жизни Пруссіи по отношенію къ мѣстному управленію была весьма бѣдна послѣдствіями, а именно: городскіе и сельскіе общинные уставы 1853 и 1856 годовъ, а также реформы прусскихъ крейстаговъ 50-хъ годовъ, сводятся къ тому, что въ городахъ получили сильное преобладаніе буржуазные элементы, благодаря извѣстной трехклассной системѣ выборовъ; а въ сельскихъ обществахъ наибольшее вліяніе сохранилось за крупными помѣщиками, такъ какъ еще цѣлый рядъ привиллегій не былъ уничтоженъ и, главнымъ образомъ, вся мѣстная администраціи была тѣсно солидарна съ интересами помѣстнаго класса. Въ 1856 году формально возстановляется патримоніальная юрисдикція и полиція; слѣдовательно, вопросъ о власти землевладѣльцевъ надъ сельскими обществами окончательно разрѣшается въ смыслѣ старофеодальнаго государства. Таковы необходимыя предпосылки, которыя предопредѣляютъ тотъ острый характеръ борьбы, которую пришлось выдержать передовымъ людямъ Пруссіи, когда они предлагали самыя скромныя поправки въ системѣ мѣстнаго управленія. Мы говорили до сихъ поръ о проявленіи въ мѣстномъ управленіи вліянія двухъ силъ: такъ сказать, феодализма и капитализма, которые можно окрестить еще названіями консервативной и либеральной партіи Германіи. Но въ Пруссіи существуетъ еще не менѣе важный факторъ, чѣмъ обѣ эти двѣ силы, а именно: государство, помнящее свои старыя абсолютныя замашки, имѣющее прекрасно организованную гражданскую армію въ лицѣ знаменитаго прусскаго чиновничества и, кромѣ того, желающее какъ можно болѣе захватить власть въ свои руки. Государство Пруссіи не безъ нѣкоторыхъ заслугъ передъ мѣст-

нымъ управленіемъ. Такъ же, какъ и у насъ въ Россіи, въ доменахъ Пруссіи впервые зародились нѣкоторые зачатки организаціи мѣстнаго управленія, которые впослѣдствіи распространились на всю Германію. Власть доменнаго начальника въ смыслѣ суда и управленія была лучше, чѣмъ власть феодала и его управляющаго. Доменный начальникъ былъ все же государственный чинъ, облекавшій свои дѣйствія въ нѣкоторую форму законности; поэтому-то доменное управленіе, какъ мы уже видѣли, послужило нѣкоторымъ прототипомъ для будущаго устройства прусскаго мѣстнаго, въ особенности областнаго управленія. Прусскіе доменные комиссаріаты слились впослѣдствіи въ одно учрежденіе, въ такъ-называемое Regierung, которое пережило всѣ фазы борьбы партій между собою и съ правительствомъ, и до сихъ поръ правленническіе округа (Regierungsbezirk) являются подраздѣленіемъ прусской провинціи, и собственно говоря, они-то и есть дѣленіе, сходное съ нашей губерніей.

Резюмируя все нами сказанное относительно эпохи, предшествующей переустройству всего мѣстнаго управленія въ Пруссіи, мы должны остановить наше вниманіе на томъ фактѣ, что въ системѣ провинціальнаго, окружнаго, уѣзднаго и общиннаго управленія въ Пруссіи различныя силы, создавшія новый строй государства, а именно старофеодальная партія, монархическая власть и либерально-буржуазная партія сумѣли отвоевать себѣ каждая извѣстную долю вліянія, которое обезпечивало каждой изъ этихъ силъ осуществленіе и господство ихъ соціальныхъ интересовъ. Дѣло было все въ томъ, чтобы сумѣть разграничить вліяніе въ томъ или иномъ округѣ управленія, и благодаря этому можно представить слѣдующую общую схему: капиталистическій классъ господствовалъ въ городахъ, благодаря различнымъ условіямъ избирательнаго права (высокій имущественный цензъ или особая система выборовъ), а землевладѣльческій—въ сельскихъ общинахъ и въ уѣздномъ управленіи, благодаря преобладанію своему въ крейстагахъ и поставленію изъ своей среды начальниковъ прусскаго уѣзда, ландратовъ; государство властвовало всецѣло въ округѣ, а также и въ провинціи несмотря на то, что провинція имѣла земское представительство, которое впрочемъ нисколько не стѣсняло государство. Эта возможность примирить различные интересы, въ сущности, объясняется тѣмъ, что интересы нисшихъ класовъ какъ въ сель-

ской общинѣ, такъ и съ городѣ, отдавались, такъ сказать, на эксплоатацію господствующимъ соціальнымъ группамъ. Но нѣмецкіе ученые обыкновенно хотятъ видѣть успѣхъ нѣкотораго равновѣсія силъ и интересовъ Пруссіи совсѣмъ въ иномъ, а именно въ институтѣ королевской власти германскихъ государствъ. Гнейсту принадлежитъ честь построенія своеобразной теоріи этой королевской власти, о которой мы уже говорили и, какъ уже было сказано, эта теорія грѣшитъ, главнымъ образомъ, игнорированіемъ тѣхъ соціальныхъ условій, въ которыхъ находилась тогдашняя и еще и до сихъ поръ находится современная Пруссія. Иниціатива новаго движенія принадлежитъ передовымъ людямъ прусскаго парламента, которые желали видѣть больше равноправности въ мѣстномъ самоуправленіи. Проектъ доктора Летте и есть настоятельное выраженіе того требованія, которое все громче и громче выражалось среди членовъ прусскихъ парламентовъ. Еще болѣе яркимъ выразителемъ новыхъ требованій явился Гнейстъ, поставившій всѣ эти необходимыя реформы, какъ неминуемое требованіе приноровленія внутренняго строя государства въ его внѣшней структурѣ, т. е. къ дѣйствующей конституціонной хартіи. Эта точка зрѣнія весьма благотворно отразилась на постановкѣ компетенціи мѣстнаго самоуправленія; что касается организаціи самоуправленія, то надо замѣтить, что здѣсь много было препятствій въ области соціальныхъ отношеній; такъ, напр., городскіе уставы не были тронуты новымъ законодательствомъ; города, слѣдовательно, остались въ распоряженіи капиталистическаго класса, благодаря трехклассной системѣ выборовъ; этого мало, Kreisordnung 1872 г. поставилъ особо льготныя условія выдѣленія городовъ въ самостоятельныя земскія единицы, подобно тому, какъ это сдѣлано было у насъ для столицъ и Одессы; поэтому, получалось еще болѣе привиллегированное положеніе интересовъ капиталистическаго класса, ибо крейсштадты или вѣрнѣе штадткрейсы стоятъ въ непосредственныхъ отношеніяхъ съ правительствомъ, минуя ландратовъ и выборную земскую управу. И такъ какъ для штадткрейса необходима извѣстная величина города, а именно городъ, въ которомъ болѣе 25,000 жителей, можетъ уже выдѣлиться въ самостоятельный штадткрейсъ, то мы безъ труда видимъ, что новыя реформы нисколько не затронули интересовъ либеральной буржуазіи, а наоборотъ еще усилили ихъ значеніе. Весь центръ

тяжести новаго законодательства сводится къ борьбѣ со старофеодальной партіею. Въ этомъ отношеніи дѣйствительно сдѣлано очень много, а именно: отмѣнена вотчинная полиція и отмѣнено право наслѣдственнаго исполненія должности сельскаго старосты, такъ что сельскіе уставы, представлявшіе довольно широкую свободу самоуправленія общинамъ, такъ сказать, отрѣшились отъ того вліянія, которое сводило это самоуправленіе къ нулю. Затѣмъ, наиболѣе сильное мѣсто новаго закона заключается въ распредѣленіи депутатовъ отъ различныхъ сословій въ одномъ собраніи. Здѣсь дѣйствительно мы замѣчаемъ значительный успѣхъ относительно прежняго порядка. Сравнимъ, напримѣръ, такія цифры, а именно: въ 1820 г. въ Пруссіи всѣхъ членовъ уѣздныхъ земскихъ собраній было 14006; изъ нихъ Rittergutsbesitzer'овъ 11643, горожанъ—1058 и представителей сельскихъ общинъ—1305. Такимъ образомъ, болѣе 70% всего состава земскихъ собраній приходилось на долю Rittergutsbesitzer'овъ. Но измѣненіе было сдѣлано довольно въ незначительныхъ размѣрахъ. Если слѣдовать указаніямъ профессора Ивановскаго, то мы видимъ, что крупные собственники въ 70 разъ и теперь еще подавляютъ остальные элементы мѣстныхъ земскихъ собраній. Теперешнія прусскія уѣздныя земскія собранія составляются *) изъ депутатовъ, избираемыхъ тремя различными коллегіями; во-первыхъ, коллегіей крупныхъ землевладѣльцевъ, которые должны уплачивать 225 марокъ налога съ недвижимаго имущества или отъ 72-хъ до 96-ти марокъ промысловаго налога, дабы быть участниками этой коллегіи; во-вторыхъ, коллегія городскихъ избирателей, которую составляетъ соединенное засѣданіе городского собранія депутатовъ и магистрата, или, держась нашей терминологіи, соединенное

*) § 84. Уѣздное Земское Собраніе въ уѣздахъ, имѣющихъ, кромѣ лицъ, находящихся въ строевой военной службѣ, 25,000 жителей или менѣе, составляется изъ 25 членовъ. Въ уѣздахъ съ народонаселеніемъ болѣе чѣмъ въ 25,000 и до 100,000, сверхъ того, на каждыя полныя 5,000 жителей прибавляется по одному представителю, а въ уѣздахъ съ народонаселеніемъ свыше 100,000 — на каждыя полныя 10,000 жителей—сверхъ того по одному представителю. § 85. Для избранія гласныхъ въ Уѣздное Земское Собраніе образуются три избирательныхъ съѣзда, а именно; a) избирательный съѣздъ крупныхъ землевладѣльцевъ, b) избирательный съѣздъ сельскихъ общинъ и c) избирательный съѣздъ городовъ. Въ уѣздахъ, не содержащихъ въ себѣ городскихъ обществъ, не имѣется и избирательнаго съѣзда городовъ. Для уѣздовъ, состоящихъ лишь изъ одного или нѣсколькихъ городовъ, дѣйствуютъ правила, установленныя въ §§ 169 и 171 до 175 сего Положенія. § 86. Избирательный съѣздъ крупныхъ земле-

собраніе думы и управы; слѣдовательно, въ этомъ есть новое доказательство сохраненія и усиленія интересовъ капиталистическаго класса, и, наконецъ, третья коллегія сельскихъ общинъ; послѣднее наименованіе является не вполнѣ соотвѣтствующимъ составу коллегіи; ибо кромѣ сельскихъ общинъ ее составляютъ землевладѣльцы, а также заводы и фабрики, не попавшіе въ первую коллегію. Сами же сельскія общины имѣютъ участіе въ избраніи депутатовъ посредствомъ двустепенныхъ выборовъ. При этомъ собраніе выборщиковъ является далеко не имѣющимъ какого-нибудь реальнаго интереса, слѣдовательно, чисто механическимъ соединеніемъ различныхъ людей; поэтому, всякое значеніе, которое можно придавать представительству сельскихъ общинъ, должно пасть благодаря, такъ сказать, устройству этой избирательной коллегіи. Изъ этого вытекаетъ, что въ крейстагахъ получается слѣдующее распредѣленіе депутатовъ: 6269 депутатовъ распредѣляются слѣдующимъ обра-

---

владѣльцевъ состоитъ изъ всѣхъ тѣхъ обязанныхъ къ отбыванію уѣздныхъ повинностей землевладѣльцевъ, включая сюда лица юридическія, компаніи на акціяхъ, акціонерныя товарищества на вѣрѣ, которые со всего принадлежащаго имъ въ предѣлахъ уѣзда, внѣ черты городовъ, недвижимаго имущества платятъ сумму не менѣе 225 марокъ въ видѣ поземельной подати и налога съ цѣнности строеній или должны были бы платить эту сумму, если бы привлекались ко взносу поземельной подати или налогу съ цѣнности строеній, на основаніи законовъ 21 мая 1861 г. (собр. зак., стр. 253 и 317). По изданіи Положенія объ областныхъ земскихъ учрежденіяхъ, областному земству предоставляется право возвышать въ своей области или также и въ отдѣльныхъ ея уѣздахъ дающій право голоса податной окладъ съ 225 до 300 марокъ, или же понижать его до 150 марокъ. Для отдѣльныхъ уѣздовъ Саксонской области это возвышеніе оклада можетъ простираться до 450 марокъ. Къ съѣзду крупныхъ землевладѣльцевъ присоединяются промышленники и горнозаводчики, которые, по принадлежащимъ имъ промышленнымъ предпріятіямъ въ предѣлахъ уѣзда, внѣ черты городовъ, обложены среднимъ окладомъ промысловаго сбора класса A I (§ 14, п. 4). § 87. Избирательный съѣздъ сельскихъ обществъ заключаетъ въ себѣ: 1) всѣ сельскія общества; 2) всѣхъ владѣльцевъ самостоятельныхъ вотчинныхъ участковъ, со включеніемъ юридическихъ лицъ, компаній на акціяхъ, акціонерныхъ обществъ и товариществъ на вѣрѣ, которые не принадлежатъ къ съѣзду крупныхъ землевладѣльцевъ (§ 86); 3) промышленниковъ и горнозаводчиковъ, которые, по производству принадлежащихъ имъ въ предѣлахъ уѣзда, внѣ черты городовъ, промышленныхъ предпріятій, обложены промысловымъ налогомъ ниже средняго оклада класса A I. § 89. Число Гласныхъ Уѣзднаго Земскаго Собранія, указанное въ § 84 сего Положенія для каждаго уѣзда, соразмѣрно съ количествомъ его народонаселенія, распредѣляется между вышеозначенными тремя съѣздами крупныхъ землевладѣльцевъ, сельскихъ и городскихъ обществъ, на слѣдующихъ основаніяхъ: 1) Число Городскихъ Гласныхъ опредѣляется по отношенію городского народонаселенія къ сельскому, по послѣдней общей народной переписи. Число Городскихъ Гласныхъ не можетъ превышать половины, а въ уѣздѣ, въ составѣ котораго находится только одинъ городъ, — трети общаго числа всѣхъ Гласныхъ. 2) Изъ числа Уѣздныхъ Гласныхъ, остающихся за вычетомъ Городскихъ

зомъ: города имѣютъ 1517 депутатовъ, за которыми стоитъ населеніе около 3-хъ милліоновъ; сельскія общины имѣютъ 2426 депутатовъ, за которыми стоитъ населеніе въ 9 милліоновъ, и крупные землевладѣльцы имѣютъ то же самое число депутатовъ, что и сельскія общины, а именно 2426, и за этими депутатами стоитъ лишь 8668 избирателей. Слѣдовательно, о какой-либо равномѣрности въ смыслѣ распредѣленія интересовъ въ прусскихъ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ едва ли и можетъ быть рѣчь, такъ что новая реформа, сдѣлавшая очень много въ смыслѣ опредѣленія компетенціи и контроля надъ самоуправленіемъ, сдѣлала очень мало въ смыслѣ организаціи этого управленія. Составъ собраній не имѣетъ того недостатка, который имѣютъ собранія французскихъ департаментовъ и окружныхъ совѣтовъ, а именно онъ представляетъ изъ себя лицъ не механически соединенныхъ между собою: за этими депутатами стоятъ дѣйствительно реальные интересы мѣстности; но вся бѣда въ томъ, что тогда какъ въ Германіи успѣли окрѣпнуть и сельскія и городскія общины, новое законодательство все-таки отдаетъ преобладаніе крупному землевладѣнію. Это крупное землевладѣніе получаетъ еще перевѣсъ благодаря нѣкоторымъ нововведеніямъ,

---

Гласныхъ, на съѣзды крупныхъ землевладѣльцевъ и сельскихъ обществъ приходится на каждый по половинѣ общаго числа Гласныхъ. § 90. Если наличное число лицъ, имѣющихъ право выбора въ съѣздѣ крупныхъ землевладѣльцевъ (§ 86) уѣзда, менѣе числа Гласныхъ, приходящихся по § 89 на этотъ съѣздъ, то, въ такомъ случаѣ, съѣздъ этотъ избираетъ столько Гласныхъ, сколько находится въ немъ избирателей; остающееся за симъ число Гласныхъ предоставляется выбору съѣзда сельскихъ обществъ. § 91. Для производства выборовъ Гласныхъ отъ Сельскихъ обществъ образуются избирательные округи, по возможности совпадающіе съ волостными участками, округленные по пространству и соразмѣрные по числу народонаселенія, и такой округъ долженъ произвести выборъ одного или двухъ Гласныхъ. § 92. Число Гласныхъ, избираемыхъ вообще съѣздомъ городовъ въ Уѣздное Земское Собраніе, распредѣляется по отдѣльнымъ городамъ уѣзда соразмѣрно числу душъ народонаселенія. Если въ составѣ какого-либо уѣзда находятся нѣсколько городовъ, изъ которыхъ каждый въ отдѣльности по числу народонаселенія не можетъ избрать даже одного Гласнаго, то такіе города соединяются въ одинъ избирательный округъ, для выбора по крайней мѣрѣ одного общаго Гласнаго. Если въ составѣ уѣзда, при другихъ большихъ городахъ, находится только одинъ городъ, не могущій по числу душъ своего народонаселенія избрать ни одного Гласнаго, то, несмотря на это, такому городу присвоивается особый Гласный. § 98. Въ каждомъ избирательномъ округѣ съѣзда сельскихъ обществъ избирательное собраніе составляется: 1) изъ представителей отдѣльныхъ сельскихъ обществъ; 2) изъ владѣльцевъ лежащихъ въ предѣлахъ избирательнаго округа имѣній, не причисленныхъ къ крупнымъ имѣніямъ (§ 86); 3) изъ промышленниковъ и горнозаводчиковъ, которые, по принадлежащимъ имъ въ предѣлахъ уѣзда, внѣ черты городовъ, промышленнымъ предпріятіямъ, обложены промысловымъ налогомъ, въ размѣрѣ ниже средняго оклада, класса А I.

которыя отчасти навѣяны идеями selfgovernement'a, а именно Kreisordnung 1872 г. создалъ особые должности Amtsvorsteher'овъ *), — особый институтъ мѣстной полиціи на началахъ почетной безвозмездной службы; это явилось, такъ сказать, нѣкоторой уступкой или точнѣе эквивалентомъ за утерянную землевладѣльцами вотчинную полицію (см. § 8 этой главы). Такое же значеніе имѣетъ образованіе Gutsbezirk'овъ и возложеніе на владѣльцевъ крупныхъ имѣній обязанностей мѣстной полиціи съ титуломъ Gutsvorsteher **). Кромѣ того, безвозмездное отправленіе должности ландрата также пріурочило эту должность, главнымъ образомъ, къ интересамъ землевладѣльческой партіи, ибо, въ виду указанныхъ выше условій освобожденія городовъ изъ-подъ власти уѣзднаго управленія, лишь землевладѣльческіе классы имѣютъ усиленный интересъ добиваться этой долж-

---

*) Слѣдующіе §§ Kreisodnung'a 1872 года опредѣляютъ положеніе Amtsvorsteher'овъ: § 56. Волостной Начальниковъ (Amtsvorsteher) назначается Оберъ-Президентомъ. Назначеніе его производится на основаніи представленій Уѣзднаго Земскаго Собранія, въ которыя изъ числа мѣстныхъ обывателей волости вносятся лица, правоспособныя къ занятію должности Волостнаго Начальника. Въ случаѣ отказа Уѣзднаго Земскаго Собранія дополнить это постановленіе, согласно требованію Оберъ-Президента, Областной Совѣтъ дѣлаетъ, по его предложенію, постановленіе о томъ, должно ли внести дополнительно и какихъ лицъ въ означенное представленіе. Назначеніе производится на *шесть* лѣтъ. Волостной Начальникъ приводится къ присягѣ Ландратомъ. Въ волостныхъ участкахъ, которые состоятъ изъ одного сельскаго общества или изъ одного самостоятельнаго вотчиннаго участка, Сельскій или же Вотчинный Староста вмѣстѣ съ тѣмъ есть и Волостной Начальникъ. § 57. Для каждой волости опредѣляется, по правиламъ, установленнымъ относительно назначенія Волостнаго Начальника (§ 56), и лицо, заступающее его мѣсто. Когда для Волостнаго Начальника явится препятствіе къ отправленію имъ его должности, то исправленіе оной принимаетъ на себя лицо, заступающее его мѣсто; Ландратъ долженъ былъ извѣщенъ объ этомъ, если препятствіе продолжается долѣе трехъ дней. Когда откроется вакансія Волостнаго Начальника, до назначенія ему преемника, заступающій его мѣсто вступаетъ въ исправленіе этой должности. Если въ волостномъ участкѣ не найдется лица, подходящаго для назначенія его въ заступающіе мѣсто Начальника, то Уѣздная Управа поручаетъ временно исправленіе этой должности одному изъ сосѣднихъ Волостныхъ Начальниковъ или, по предварительному соглашенію съ городскими представителями,—Бургомистру сосѣдняго города. То же самое распоряженіе должно послѣдовать въ случаѣ одновременнаго выхода Волостнаго Начальника и заступающаго его мѣсто или когда они оба одновременно не въ состояніи исправлять эту должность. Если Волостной Начальникъ лично заинтересованъ въ дѣлѣ, подлежащемъ его разрѣшенію, то Уѣздная Управа обязана поручить веденіе того дѣла заступающему его мѣсто или сосѣднему Волостному Начальнику или же Бургомистру. Въ сельскихъ обществахъ, составляющихъ отдѣльный волостной участокъ, одинъ изъ Засѣдателей, по опредѣленію Уѣздной Управы, замѣняетъ Сельскаго Старосту по его обязанностямъ Волостнаго Начальника. Въ случаяхъ, помянутыхъ въ пунктахъ 5 и 6, рѣшеніе Уѣздной Управы считается окончательнымъ.

**) Слѣдующіе §§ Kreisordnung'a 1872 г. опредѣляютъ положеніе Gutsvorste-

ности. Далѣе, то, чѣмъ такъ хвалится прусская система самоуправленія, а именно, что ей удалось соединить въ одной коллегіи коронный и народный элементы, что и достигается тѣмъ, что ландратъ есть представитель уѣздной управы и онъ же коронный чиновникъ, назначенный правительствомъ — это на практикѣ приводитъ къ совершенной невыгодѣ мѣстнаго самоуправленія. Что касается провинціальныхъ земскихъ собраній (Provinciallandtag), то § 9 Provincialordnung'a 1875 г. говоритъ, что «Провинціальное Земское Собраніе составляется изъ Гласныхъ, выборныхъ отъ уѣздовъ и городскихъ округовъ провинціи» (Land- und Stadtkreis'овъ). Поэтому, губернскія земскія собранія очевидно явятся выразителемъ тѣхъ интересовъ, которые преобладаютъ на уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, т. е. землевладѣльческихъ интересовъ.

---

her'овъ § 31. Въ предѣлахъ самостоятельнаго вотчиннаго участка владѣлецъ имѣнія исполняетъ обязанности и несетъ повинности, которыя въ предѣлахъ сельскаго общества, въ видахъ общей пользы, закономъ возложены на сельское управленіе. Въ особенности на владѣльцѣ имѣнія лежатъ означенныя въ §§ 29 и 30 права и обязанности, которыя онъ исправляетъ самъ лично или черезъ лицо, заступающее его мѣсто, по его назначенію, и способное занимать таковую должность. Лицо это должно имѣть постоянное мѣстопребываніе въ вотчинномъ участкѣ, или въ непосредственномъ съ нимъ сосѣдствѣ. Сверхъ случая, предусмотрѣннаго въ § 28, пунктѣ 2, землевладѣлецъ однако, можетъ поручать всѣ или нѣкоторыя дѣла по управленію имѣніемъ Старостѣ сосѣдняго сельскаго общества, съ общаго ихъ на то согласія, за соразмѣрное вознагражденіе. Относительно помянутыхъ выше правъ и обязанностей, замужнія женщины, какъ несовершеннолѣтнія, такъ и совершеннолѣтнія, замѣняются ихъ мужьями, находящіяся подъ родительской властью дѣти — отцами и лица, состоящія подъ опекою,—ихъ опекунами или попечителями. § 32. Назначеніе замѣстителя по должности Вотчиннаго Старосты обязательно: 1) если имѣніе принадлежитъ юридическому лицу, компаніи на акціяхъ, или акціонерному товариществу на вѣрѣ, или если между нѣсколькими совладѣльцами не состоится согласія о томъ, кому изъ нихъ вести дѣла по управленію имѣніемъ; 2) если владѣлецъ имѣнія не состоитъ въ подданствѣ Германской Имперіи; 3) если онъ не имѣетъ постояннаго мѣстопребыванія въ предѣлахъ имѣнія или въ непосредственномъ сосѣдствѣ его, или 4) если онъ по болѣзни или инымъ причинамъ, заключающимся въ его личности, не въ состояніи исполнять обязанности Вотчиннаго Старосты. Въ приведенныхъ подъ №№ 1 до 4 случаяхъ, по ходатайству самого владѣльца, можетъ быть опредѣлено еще лицо, замѣщающее Вотчиннаго Старосту, которое, при встрѣтившимся со стороны сего послѣдняго препятствія къ отправленію его должности, можетъ принять на себя дѣла по управленію участкомъ. Для отдаленныхъ частей главнаго имѣнія, составляющаго самостоятельный участокъ, по распоряженію Уѣздной Земской Управы, могутъ быть особо назначаемы лица, замѣщающія владѣльца по должности Вотчиннаго Старосты, если того требуетъ правильное устройство мѣстнаго управленія. § 33. Землевладѣлецъ или же заступающій его мѣсто утверждается Ландратомъ въ должности Вотчиннаго Старосты. Въ утвержденіи этомъ можетъ быть отказано, съ согласія Уѣздной Земской Управы. Вотчинный Староста до вступленія въ свою должность приводится къ присягѣ Ландратомъ или, по его порученію, Волостнымъ Начальникомъ.

Слишкомъ сильно правительство Пруссіи; слишкомъ много дефектовъ въ самой организаціи политическихъ властей прусскаго государства: прусская конституція до сихъ поръ является въ значительной мѣрѣ призрачной, благодаря отсутствію закона объ отвѣтственности министровъ, и, какъ показала практика, обращаетъ палаты въ весьма жалкія учрежденія, когда является энергическій министръ и когда палатамъ нельзя настоять на своемъ, пользуясь легальными средствами; при такомъ порядкѣ вещей вліяніе администраціи является очень опаснымъ и вполнѣ несоотвѣтствующимъ идеѣ конституціоннаго государства. Гнейстъ и правящая партія въ наукѣ Германіи утѣшаютъ себя тѣмъ, что прусская система есть большой успѣхъ по пути къ самоуправленію въ томъ смыслѣ, что тамъ превосходно организована административная юстиція. Административная юстиція, по ихъ ученію, есть способъ контроля народа надъ мѣстной администраціей; но не надо забывать, что первый органъ въ административной юстиціи есть уѣздная управа, затѣмъ слѣдуетъ смѣшанный совѣтъ изъ назначенныхъ и выборныхъ чиновниковъ, такъ называемый Bezirkausschuss, наконецъ, высшая инстанція — правительственный верховно-административный судъ. Такъ какъ мы увидимъ ниже, что мы не въ состояніи признать за прусскою административною юстиціею того значенія, которое ей приписывается, какъ оплоту самоуправленія, то мы и не можемъ указать какое-нибудь утѣшительное заключеніе, которое вытекало бы изъ разсмотрѣнія системы Пруссіи со стороны ея организаціи. Къ чести прусской системы самоуправленія надо отнести, какъ мы уже говорили выше, хорошую постановку исполнительныхъ органовъ. Въ особенности заслуживаетъ вниманіе учрежденіе въ провинціи должности Landesdirector *). Для насъ представляется яснымъ только одно, что этотъ компромиссъ трехъ интересовъ не можетъ быть долго прочнымъ, ибо нисшіе классы какъ въ городахъ, такъ и въ мѣстности съ развитіемъ общаго образованія должны все яснѣе и яснѣе требовать признанія своихъ интересовъ. Въ томъ году прусская палата депутатовъ разсматривала весьма любопытный проектъ объ устройствѣ сельскихъ общинъ. Законъ мало измѣняетъ существующія основанія, но уже самая

---

*) См. ниже § 15 этой главы; о значеніи организаціи уѣздной управы см. ниже § 12 и 15 этой главы.

необходимость ихъ реформы показываетъ нѣкоторые неблагопріятные факты, существующіе въ организаціи на мѣстахъ. Та демократическая система, которую стараются принять монархи Пруссіи за руководство своей политики, является совершенно несоотвѣтственной со строемъ, на которомъ покоится мѣстное управленіе Пруссіи; поэтому изученіе этой системы и представляется, такъ сказать, очень любопытнымъ, ибо она лишь можетъ дать ключъ къ разгадкѣ иногда очень обманчивыхъ положеній и обѣщаній. Какъ бы ни соединяла *интересы* государственная власть Пруссіи на бумагѣ или на словахъ, однако изъ обзора реформъ мѣстнаго управленія нельзя не видѣть, что она чаще всего стремилась соединить свои интересы съ интересами крупнаго землевладѣнія; консервативная партія, по прусской терминологіи, есть партія крупнаго землевладѣнія; поэтому отождествленіе съ терминомъ «землевладѣльческій» термина «консервативный» въ смыслѣ поддержанія существующей формы правленія, является въ Пруссіи вполнѣ понятнымъ въ томъ смыслѣ, что въ поддержаніи существующаго порядка, опирающагося главнымъ образомъ на аристократическое землевладѣльческое сословіе, и заключается программа консервативной партіи Пруссіи. Поэтому-то и система Пруссіи можетъ быть такой оригинальной по своему названію, а именно *система смѣшанная*, ибо фактически она представляетъ намѣ такую систему, гдѣ крупную роль играетъ центральное правительство, которое далеко еще не забыло пріемовъ абсолютизма; затѣмъ оно даетъ возможность господствовать интересамъ окрѣпшихъ соціальныхъ группъ: главную долю этого господства государство отдаетъ землевладѣльческому классу, а меньшая, сравнительно, доля приходится на городскую буржуазію. Слѣдовательно, этотъ порядокъ совершенно далекъ отъ какой-нибудь демократической политики.

§ 5. Романскій типъ организаціи самоуправленія. (Италія, Испанія, Португалія, Бельгія и Голландія).

Въ Бельгіи, Голландіи и въ трехъ южныхъ романскихъ государствахъ система мѣстнаго управленія является сходной какъ по своей внѣшней организаціи, такъ и по тѣмъ соціальнымъ условіямъ, въ которыя поставлено мѣстное самоуправленіе. Общая картина устройства мѣстныхъ учрежденій во всѣхъ этихъ пяти

государствахъ во многомъ напоминаетъ Францію; даже въ нѣкоторыхъ существуютъ тѣ же дѣленія, которыя мы встрѣчаемъ во Франціи. Нѣкоторое своеобразіе въ административномъ дѣленіи представляютъ Испанія и Португалія. Въ Бельгіи, и Италіи существуютъ четыре дѣленія, а именно: провинція, уѣздъ, кантонъ и община; въ Италіи тѣ же самыя дѣленія носятъ только иныя названія, но во всѣхъ этихъ странахъ имѣется сходство въ томъ, что только общины и провинціи являются въ нѣкоторомъ родѣ самоуправляющимися округами; затѣмъ, мандаменты Италіи и кантоны Бельгіи играютъ роль кантоновъ Франціи, т. е. суть избирательные и судебные округа. Уѣздъ въ Бельгіи и Италіи имѣетъ лишь назначеннаго правительственнаго чиновника, такъ что представляется административнымъ, но не самоуправляющимся округомъ. Теперь обратимъ вниманіе на ту организацію, которую мы встрѣчаемъ въ самоуправляющихся округахъ этихъ трехъ странъ *). Во всѣхъ нихъ мы имѣемъ указанную выше (Гл. II) преимущественно совѣщательную власть провинці-

*) Провинціальное устройство Нидерландовъ организовано закономъ 6 іюля 1850 г. Въ каждой провинціи существуетъ выборный провинціальный совѣтъ или штатъ, откуда прежнее названіе Нидерландовъ «соединенными штатами Европы или генеральными штатами» и постоянная коммиссія (наша Управа). Избиратели членовъ провинціальнаго совѣта должны быть Нидерландцами, двадцати трехъ лѣтъ, пользующимися всѣми гражданскими и политическими правами и обладающими цензомъ, заключающимся въ платежѣ прямыхъ налоговъ отъ 20 до 160 флориновъ (отъ 42 до 338 франковъ), смотря по мѣстности. Эти условія суть общія для избирателей въ законодательныя палаты и въ провинціальное собраніе; но сверхъ того избиратель провинціальнаго совѣта долженъ жить въ провинціи. Избираемъ въ члены провинціальнаго совѣта можетъ быть всякій нидерландецъ, имѣющій жительство въ провинціи въ продолженіе одного года, пользующійся правами избирателя и достигшій 25-ти-лѣтняго возраста.

Постоянная коммиссія или коллегія депутатовъ штата (Gedeputeerde Staaten) состоитъ изъ шести членовъ, выбираемыхъ провинціальнымъ штатомъ изъ своей среды; только въ провинціи Дренгельмъ (Drenthe) эта коммиссія состоитъ изъ четырехъ членовъ. Gedeputeerde Staaten избираются на шесть лѣтъ, съ возобновленіемъ половины ихъ состава каждое трехлѣтіе и съ правомъ прежнихъ членовъ на избраніе вновь. Въ постоянной коммиссіи предсѣдательствуетъ коммисаръ короля.

Въ каждой провинціи Бельгіи существуютъ выборные: провинціальный совѣтъ и постоянная депутація (управа) и, какъ представитель центральнаго правительства, губернаторъ.

Число провинціальныхъ совѣтниковъ различно въ различныхъ провинціяхъ, сообразно ихъ населенію; оно опредѣлено закономъ отъ 13 мая 1878 года. Провинціальные совѣтники избираются путемъ прямыхъ выборовъ. Избиратель членовъ провинціальнаго совѣта долженъ совмѣщать въ себѣ слѣдующія условія: 1) быть уроженцемъ Бельгіи или получить натурализацію большую или малую; 2) достигнуть полныхъ двадцати одного года; 3) вносить въ государственное казначейство прямыхъ налоговъ, включая и патентные сборы, въ количествѣ двадцати франковъ. Постоянная депута-

альнаго земскаго выборнаго совѣта, затѣмъ провинціальную выборную депутацію (наша Управа) и за симъ очень сильную власть правительственнаго коммиссара, который кромѣ функцій надзора является еще и предсѣдателемъ Управы, какъ это мы еще теперь видимъ въ Бельгіи и Голландіи, или какъ это мы видѣли ранѣе въ Италіи, при дѣйствіи закона 20 марта 1865 г. Эта организація ведетъ къ тому, что, какъ намъ уже приходилось говорить, самоуправленію довѣряютъ здѣсь гораздо болѣе,—и это благодаря той роли, которая отводится коронному чиновнику въ качествѣ предсѣдателя исполнительнаго органа. Но этотъ порядокъ имѣетъ ту невыгоду, что онъ значительно парализуетъ всякій земскій элементъ изъ провинціальной организаціи. Слова «самоуправленіе» нѣтъ въ оффиціальной терминологіи законодательства этихъ странъ. Оно замѣняется словомъ «conseil», «commission» и т. д. То же отсутствіе подобной терминологіи мы замѣчаемъ въ Бельгіи и въ Голландіи; только тамъ мы встрѣчаемся съ другимъ названіемъ: «провинціальныя учрежденія»; такимъ образомъ, земскій элементъ входитъ необходимой составной частью въ правительственную систему организаціи *). Это смѣшеніе двухъ элементовъ ведетъ къ желанію незамѣтнымъ образомъ усилить правительственное вліяніе. Подобный порядокъ является противорѣчащимъ структурѣ политическихъ учрежденій страны: король и палаты во всѣхъ этихъ трехъ государствахъ стоятъ другъ противъ друга, какъ двѣ самостоятельныя силы, правящія государствомъ; они суть выразители двухъ элементовъ: короннаго и народнаго. Подобное смѣшеніе этихъ элементовъ мы видимъ во всѣхъ разбираемыхъ нами государствахъ; это тѣмъ болѣе странно въ отношеніи, напримѣръ, Голландіи, что голландскія провинціальныя учрежденія образовались изъ старыхъ голландскихъ провинцій, — это прежніе штаты, — и

ція (la deputation permanente) провинціальнаго совѣта состоитъ изъ 6 членовъ подъ предсѣдательствомъ губернатора. Члены избираются провинціальною депутаціею на 4 года.

Въ Италіи земскія учрежденія провинцій состоятъ изъ провинціальнаго совѣта и провинціальной депутаціи. Провинціальный совѣтъ состоитъ изъ 60, 50, 40 членовъ, если въ провинціи число жителей болѣе 600, 400 или 200 тысячъ, и изъ 20 членовъ, если населеніе провинціи менѣе 200 тысячъ. Члены Совѣта избираются по кантонамъ. Избиратели членовъ совѣта тѣ же, что и въ общинѣ. Провинціальная депутація имѣетъ аналогичное значеніе съ постоянною депутаціею Франціи; она состоитъ изъ 10, 8 или 6 членовъ (если населеніе провинціи: 600 тыс., 300 тыс. или менѣе). Члены депутаціи избираются провинціальнымъ совѣтомъ.

лишь законъ 6-го іюня 50-го года сдѣлалъ такія измѣненія въ этой системѣ, которыя приблизили Голландію къ типу Бельгіи, Италіи и Франціи *). Въ виду такой системы провинціальнаго устройства весь интересъ самоуправленія переходитъ на общину. Община является обыкновенно той ячейкой, въ которой, какъ говорилъ Токвиль, заключается свобода народовъ, и въ этомъ отношеніи любопытно разсмотрѣть, въ какомъ положеніи находится общинное устройство этихъ трехъ государствъ. И здѣсь всѣ эти три государства идутъ по стопамъ Франціи съ тою небольшой разницей, что они болѣе выдѣляютъ значеніе управы, которая составляется изъ главы общины съ его сочленами, а не помощниками, какъ это мы видимъ во Франціи; въ Голландіи мы встрѣчаемъ бургомистра, какъ предсѣдателя коллегіи эшевеновъ; въ Бельгіи та же самая коллегія носитъ французское названіе «municipalité»; въ Италіи она называется «муниципальныя юнты» и во главѣ ея стоитъ синдикъ. Наименьшая свобода въ избраніи исполнительнаго органа встрѣчается въ Бельгіи, гдѣ всѣ лица, составляющія Управу, и бургомистръ и шефены, назначались королемъ. Въ Голландіи только глава общины (бургомистръ) назначается правительствомъ; въ Италіи король назначаетъ главу общины лишь въ незначительныхъ поселеніяхъ (менѣе 10000 жителей); общины, имѣющія болѣе 10000, имѣютъ право избирать себѣ главу **); слѣдовательно, мы видимъ, что въ общинахъ этихъ трехъ государствъ въ организаціи ихъ лежитъ тотъ же принципъ, что мы видѣли и въ провинціальномъ устройствѣ, а именно: привлеченіе народнаго элемента къ участію въ совѣтѣ и соединеніе этого элемента съ короннымъ въ дѣлахъ, касающихся исполненія. Только по внѣшней структурѣ устройство общинъ названныхъ трехъ государствъ имѣетъ нѣкоторое подобіе конституціоннаго государства: значеніе народнаго представительства имѣетъ мѣстный общинный совѣтъ, правительство представляется управой, а глава общины есть, такъ сказать, выразитель идеи королевской власти, направляющей оба эти элемента къ единой цѣли блага народа и государства. Таковы внѣшнія черты системы Италіи, Бельгіи и Голландіи.

Обращаемся теперь къ двумъ пиренейскимъ государствамъ, къ

---

*) Указаніе на законы, опредѣляющіе общинное и правительственное устройство Италіи, Бельгіи и Голландіи, см. Гл. II, §§ 3 и 4.

**) См. § 12 этой III главы.

Португаліи и Испаніи, которыя, какъ было указано, любопытны еще въ томъ отношеніи, что законы, касающіеся мѣстнаго управленія (Португалія 1878 г. и Испанія 1882), были изданы не въ видѣ поправокъ къ дѣйствующему законодательству, а въ видѣ новыхъ законодательныхъ актовъ. Благодаря этому новѣйшему законодательству, испанскія и португальскія системы мѣстнаго управленія являются выразителями не столько національныхъ особенностей его, сколько, такъ сказать, результатомъ извѣстныхъ теоретическихъ стремленій. Доказательство этого мы увидимъ ниже при разборѣ соціальной организаціи самоуправленія; теперь же укажемъ лишь общую картину административныхъ дѣленій и учрежденій, въ нихъ составляющихся, которыя представляются намъ въ слѣдующемъ видѣ: въ виду незначительности государствъ мы встрѣчаемся въ Португаліи и Испаніи только съ двоякимъ административнымъ дѣленіемъ—съ провинціею и съ общиною; мы уже говорили (Гл. II, § 3), что община въ обоихъ этихъ государствахъ подобно нашей волости имѣетъ преимущественно административное, а не хозяйственное (какъ наша община) значеніе; разница въ томъ, что испанскія и португальскія общины — волости являются всесословными, поэтому и самаго названія общины мы не имѣемъ ни въ томъ, ни въ другомъ государствѣ. Въ Испаніи основаніе дѣленія есть «муниципальный терминъ», который, какъ мы говорили, и можетъ быть приравненъ къ нашей волости; въ Португаліи это же дѣленіе носитъ названіе «концелоссъ». Португальскій концелоссъ и испанскій termino municipale составляются изъ болѣе мелкихъ ячеекъ, носящихъ названіе: въ Португаліи — приходовъ, а въ Испаніи — пеплосъ.

Оба пиренейскія государства разрѣшаютъ вопросъ о провинціальномъ самоуправленіи въ томъ смыслѣ, что какъ земское собраніе, такъ и земская управа являются выборными органами, съ тою разницей, что въ Португаліи вся управа выборная, а въ Испаніи предсѣдателемъ управы, такъ называемой провинціальной коммиссіи, является губернаторъ; далѣе, волости Португаліи имѣютъ лишь одинъ органъ, управу волости съ ея предсѣдателемъ для завѣдыванія всѣми дѣлами, такъ что изъ существующихъ организацій, эта ближе всего подходитъ къ организаціи прусскаго Amt'a. Испанская же волость имѣетъ какъ собранія, такъ и мера съ помощниками; эти должностныя лица избираются въ небольшихъ

общинахъ населеніемъ, а въ городахъ съ числомъ жителей болѣе 6,000 меры и помощники могутъ быть назначены королемъ. Наконецъ, приходъ Португаліи также имѣетъ выборную управу *).

Мы не ошибемся, если скажемъ, что политическая сторона самоуправленія всѣхъ указанныхъ государствъ сказывается въ желаніи подчинить исполнительный органъ такъ или иначе исключительному вліянію правительства; теперь посмотримъ, что является общаго во всѣхъ этихъ государствахъ съ соціальной стороны ихъ организаціи. Въ этомъ отношеніи большую разницу представляютъ Бельгія и Голландія съ одной стороны, а романскія государства съ другой; незначительная величина двухъ только что упомянутыхъ государствъ, затѣмъ удобства путей сообщенія, наконецъ, предпріимчивое и работящее населеніе, — все это сдѣлало изъ Бельгіи и Голландіи, такъ сказать, преимущественно торговыя страны: населеніе не могло тамъ жить исключительно добывающей промышленностью, а поставлено было въ необходимость преимущественно существовать или посредствомъ обрабатывающей промышленности, или посредствомъ торговаго обмѣна. Изъ этого мы можемъ вывести, что преимущественно тамъ должны были возникнуть интересы, присущіе, главнымъ образомъ, городскому сословію въ Западной Европѣ. Переводя это на языкъ экономической литературы, мы можемъ сказать, что движимый капиталъ явился основаніемъ и распорядителемъ всей экономической жизни Бельгіи и Голландіи. Сообразно съ этимъ мы вполнѣ можемъ понять, какіе интересы явятся преобладающими въ этой мѣстности и благодаря чему является та или иная организація выборовъ, то или иное отношеніе правительства къ системѣ самоуправленія. Разъ мы установили общую точку зрѣнія на характеръ интересовъ, господствующихъ въ этихъ государствахъ, то мы несомнѣнно должны понять, что борьба интересовъ въ этой мѣстности будетъ группироваться не около борьбы интересовъ разнаго порядка по ихъ качеству, напримѣръ интересовъ землевладѣльческихъ, капиталистическихъ, а борьба можетъ быть лишь между наиболѣе обезпеченными и наименѣе обезпеченными представителями тѣхъ же однородныхъ интересовъ движимаго капитала. Соотвѣтственно этому мы видимъ въ системѣ выборнаго права

*) Какъ въ общинѣ, такъ и въ приходѣ Португаліи есть особый агентъ правительства, который имѣетъ не только полицейскія, но и административныя обязанности.

Бельгіи и Голландіи лишь вопросъ объ имущественномъ цензѣ; никакія сословныя различія, образованіе и тому подобныя культурныя условія не играютъ тамъ роли. Въ устройствѣ ея политическихъ учрежденій Бельгія представляетъ намъ также преобладаніе наиболѣе богатыхъ классовъ; разница между нижней и верхней палатой Бельгіи по условіямъ пассивнаго избранія сводится къ разницѣ наиболѣе обезпеченныхъ и наименѣе обезпеченныхъ. Мы видимъ, что къ участію въ мѣстномъ управленіи допущены и менѣе обезпеченные классы населенія, такъ какъ цензъ въ обоихъ этихъ государствахъ представляется довольно малымъ: въ Бельгіи онъ измѣряется 20 франками прямыхъ налоговъ для провинціи и 10 франковъ для общины; въ Голландіи этотъ цензъ колеблется между 20 и 160 флоринами; но въ этомъ отношеніи и важно указать, что центральная власть, во главѣ которой стоятъ въ качествѣ народныхъ представителей защитники интересовъ наиболѣе крупнаго капитала, находитъ болѣе выгоднымъ не только съ политической и съ соціальной стороны стоять за тѣ мѣры, которыя обезпечиваютъ центру вліяніе на ходъ провинціальнаго и общиннаго самоуправленія. Слѣдовательно, общій абрисъ организаціи государствъ Бельгіи и Голландіи даетъ намъ право сказать, что какъ въ самой структурѣ учрежденій, такъ и въ опредѣленіи условій выборнаго права, сказывается сильно желаніе обезпечить какіе-нибудь одни соціальные интересы въ государствѣ. Надо замѣтить при этомъ, что Голландія дѣлаетъ должности членовъ провинціальныхъ депутацій платными и, такимъ образомъ, съ внѣшней стороны разрѣшаетъ болѣе демократическимъ путемъ вопросъ объ участіи необезпеченныхъ лицъ въ составѣ провинціальныхъ собраній.

Теперь перейдемъ къ романскимъ государствамъ, и здѣсь представляется нужнымъ особо остановиться на соціальныхъ условіяхъ Италіи и, затѣмъ, уже перейти къ разсмотрѣнію соціальныхъ условій мѣстнаго самоуправленія въ Испаніи и Португаліи. Система выборовъ въ Италіи представляется намъ въ слѣдующемъ видѣ: активныя условія избранія какъ въ провинціальные, такъ и въ муниципальные совѣтники — одни и тѣ же: 21 годъ, цензъ въ видѣ уплаты одного изъ прямыхъ налоговъ; затѣмъ, пассивныя сводятся только къ извѣстнымъ отрицательнымъ условіямъ (служба, неопороченность по суду и пр.); самые выборы производятся по участкамъ.

Изъ этого вытекаетъ, что итальянская система выборовъ является совершенно логическимъ проведеніемъ механическаго воззрѣнія на общество; никакого реальнаго интереса не можетъ стоять за собраніемъ лицъ, случайно соединенныхъ благодаря уплатѣ нѣсколькихъ франковъ прямыхъ налоговъ. Всѣ лица, которыя подпадаютъ подъ эту категорію, очевидно представляютъ изъ себя такое различіе по имущественнымъ и нравственнымъ интересамъ, что можно смѣло сказать, мы не въ состояніи имѣть какія-либо точныя свѣдѣнія о составѣ итальянскаго представительства. Итальянское законодательство очевидно хочетъ пріобщить къ выборной операціи какъ можно большее количество людей и, въ то же время, оно не довѣряетъ этимъ выборщикамъ, главнымъ образомъ, потому, что не въ состояніи предвидѣть, кого пошлютъ эти лица; ибо нѣтъ никакихъ данныхъ, опредѣляющихъ ихъ умственное или нравственное положеніе; поэтому-то законодатель дѣлаетъ уже указанные нами презервативы въ видѣ назначеннаго синдика въ общинахъ и назначеннаго префекта, какъ предсѣдателя провинціальной депутаціи (Законъ 1865 г.); въ результатѣ правительство окончательно подчиняетъ мѣстное управленіе своему вліянію. Слѣдовательно, здѣсь мы видимъ, что отсутствіе какихъ-либо соціальныхъ разграниченій въ опредѣленіи имущественнаго ценза, отсутствіе такой системы выборовъ, которая приблизила бы эти выборы къ извѣстнымъ окрѣпшимъ территоріальнымъ единицамъ—все это приводитъ къ тому, что система организаціи мѣстнаго управленія Италіи является выразителемъ принципа французскаго мѣстнаго управленія, а именно, распорядителемъ является въ сущности правительство, а общественный элементъ является, такъ сказать, выразителемъ нуждъ мѣстности, другими словами, экспертомъ, а не дѣйствительнымъ, самостоятельнымъ распорядителемъ своихъ интересовъ. Эта система, принятая въ Италіи, не вполнѣ соотвѣтствуетъ тѣмъ соціальнымъ условіямъ, въ которыхъ находится эта страна. Во-первыхъ, несомнѣнно, что въ Италіи есть различіе интересовъ землевладѣльческихъ и капиталистическихъ; кромѣ того и сельская община въ Италіи, и городская община успѣли стать мѣстными союзами, тѣсно сплоченными между собою; а между тѣмъ принята такая механическая теорія организаціи выборнаго права, которая стираетъ всякія соціальныя особенности и подводитъ все разнообразіе интересовъ подъ одну общую категорію. Причина такого

отношенія заключается въ политическихъ условіяхъ, въ которыхъ находится современная Италія по отношенію къ частямъ, ее составляющимъ; части эти, недавно присоединенныя, многія добровольно, а многія противъ воли, поэтому элементы, которые имѣютъ значеніе въ мѣстности, старое дворянство или же крупные промышленники въ городахъ,—все это часто можетъ быть враждебнымъ центральному правительству. Такъ какъ единому итальянскому народу необходимо было имѣть единый парламентъ, съ единымъ избирательнымъ цензомъ, дабы имѣть собраніе не представителей мѣстности, а представителей всего итальянскаго народа, то эта легшая въ основаніе итальянской конституціи политическая идея отразилась и на системѣ выборнаго права въ мѣстныхъ установленіяхъ. Но не благодаря только одной теоретической посылкѣ мы замѣчаемъ подобную систему избирательнаго права въ Италіи: условія, о которыхъ мы только что говорили, подкрѣпляютъ эту теоретическую мысль, дѣлаютъ весьма выгоднымъ для правительства и для руководящаго итальянскимъ движеніемъ класса принять подобную механическую теорію общества. Насколько подобная система окажется плодотворной въ будущемъ, видно будетъ впослѣдствіи, но ей нельзя отказать въ извѣстной годности при условіяхъ, способствующихъ объединенію народа въ одно государство. Слѣдовательно, система Италіи даетъ намъ доказательство того, что итальянское правительство, руководимое собраніемъ людей, ставившихъ политическіе интересы на первый планъ, не нашло возможности предоставить какому-нибудь одному соціальному интересу или соціальной группѣ преобладающаго вліянія, но нашло нужнымъ распредѣлить вліяніе различныхъ соціальныхъ интересовъ въ различныхъ мѣстностяхъ, въ городахъ или въ сельскихъ обществахъ, какъ это мы видимъ въ Пруссіи; оно сочло болѣе государственной политикой призвать широко къ участію мѣстное населеніе, не въ видѣ крѣпко сформировавшихся союзовъ, а въ видѣ безличнаго общества, выражающаго въ качествѣ эксперта свои нужды.

Подобное несоотвѣтствіе системы организаціи мѣстнаго управленія съ дѣйствительными соціальными условіями страны, а наоборотъ соотвѣтствіе ея съ политическими тенденціями руководящаго класса, мы замѣчаемъ и въ пиренейскихъ государствахъ. Нигдѣ какъ въ Испаніи не была такъ сильно развита и поста-

влена община; революціонное движеніе, заимствованное изъ Франціи и приносящее, вмѣстѣ съ идеей единаго народа, идею административной централизаціи, никогда не имѣло и не могло имѣть успѣха въ Испаніи, которая сильно дорожила своей общиной. Далѣе, историческія условія Испаніи совершенно были противъ того, чтобы пріучить населеніе къ административной централизаціи. Несмотря на свои малые размѣры, Испанія представляла собою значительное количество государствъ, которые одни изъ первыхъ знаменуются въ исторіи появленіемъ въ нихъ института земскихъ чиновъ; слѣдовательно, это является доказательствомъ, что соціальные интересы, выражаемые земскими чинами, настолько окрѣпли, настолько сплотились между собою, что могли болѣе внѣшнимъ образомъ проявить свое существованіе, и эти земскіе чины почти безпрерывно существуютъ въ Испаніи, если не во всей, то по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ ея частяхъ. Такимъ образомъ, идея земли, противопоставляющей королю свои интересы, сильно жила во всей испанской исторіи. Если періодъ абсолютизма въ Испаніи сумѣлъ сгладить всякіе элементы оппозиціи, тѣмъ не менѣе не въ состояніи былъ въ корнѣ уничтожить общинное самоуправленіе, а главное заставить забыть о той свободѣ, которая рисовалась въ видѣ кортесовъ и другихъ видовъ земскихъ чиновъ въ Испаніи. Конституція 1812 года, выработанная передовой частью испанскаго народа подъ сильнымъ вліяніемъ французскихъ идей, тѣмъ и была неудовлетворительна для испанцевъ, что она игнорировала мѣстныя учрежденія. Самый фактъ выработки этой конституціи депутатами, выборными муниципальныхъ юнтъ, позволяетъ предположить прочно развитое общинное управленіе, которое, даже въ эпоху анархіи, какая была въ Испаніи въ 1811 году, не было окончательно задавлено: общины успѣли послать депутатовъ въ самовольно составленные кортесы, которые выработали конституцію 1812 г. *) Кромѣ общины нельзя забывать, что въ Испаніи является окрѣпшимъ и интересъ землевладѣнія, и интересъ крупнаго капитала; слѣдовательно, систему испанскаго самоуправленія можно

---

*) О значеніи французскихъ революціонныхъ идей для самоуправленія общины Италіи и Испаніи въ смыслѣ стѣсненія ихъ свободы см. *Prof. Brusa. D. Staatsrecht des Königreichs Italien 1892* (Handb. d. öffentlich. Rechts v. Marquardsen (стр. 337—339). *Prof. Lorres Campos. Staatsrecht des Königreichs Spanien* 1889. Idem Handb.: § 31, I (стр. 51—2); § 32, I (стр. 56—7).

было бы ожидать принаровленной къ существующимъ соціальнымъ условіямъ страны: сильно развитое общинное устройство, предоставленіе законной доли участія различнымъ окрѣпшимъ интересамъ, все это можно было бы ожидать въ проектируемомъ уставѣ мѣстныхъ учрежденій; но тѣ же политическія условія, что и въ Италіи, отразились и на испанскомъ мѣстномъ самоуправленіи. Выработанный въ 1876 году законъ о провинціальномъ устройствѣ допускалъ цензъ для провинціальныхъ депутатовъ. Правительство, выработывавшее этотъ законъ, было болѣе, такъ сказать, аристократическаго характера, оно желало опереться на классы болѣе зажиточные не только по своимъ симпатіямъ, но и по укоренившемуся убѣжденію, что наиболѣе зажиточные классы суть наиболѣе консервативные. Провинціальный законъ 1882 года такъ расширилъ кругъ избирателей *), что про него даже можно сказать, что онъ ввелъ всеобщую подачу голосовъ; такимъ образомъ, разрѣшился вполнѣ демократически вопросъ о долѣ участія народа въ системѣ избранія; но этотъ же законъ допустилъ тѣ же самыя мѣры вліянія правительства на дѣла, которыя мы видимъ въ Италіи. По закону 1882 года провинціальная управа состоитъ изъ губернатора и четвертой части всѣхъ провинціальныхъ депутатовъ; **) законъ этотъ хотѣлъ болѣе укрѣпить въ на-

---

*) Условія для избранія провинціальныхъ депутатовъ суть слѣдующія: 1) умѣніе читать и писать 2) платежъ налоговъ (если нѣтъ на-лицо перваго условія) 3) служба въ арміи и флотѣ. Особенно любопытны отрицательныя условія избранія (см. ниже § 13 этой главы), которыя сводятся, чтобы обезпечить самостоятельность и независимость депутатовъ. Условія избранія въ совѣтъ общины крайне своеобразны: во-первыхъ, проводится различіе между общинами болѣе 100 гражданъ и менѣе 100 гражданъ; въ послѣднихъ избирателями являются: а) главы семействъ, живущіе не менѣе 2 лѣтъ въ общинѣ, при чемъ показателемъ состоятельности служитъ уплата поземельнаго или промысловаго налога или полученіе пенсіи и б) лица, имѣющія дипломы (профессіональные или академическіе); во-вторыхъ, въ общинахъ свыше 100 гражданъ, смотря по мѣрѣ увеличенія населенія общины (100—400; 400—1000 и > 1000), возрастаютъ требованія избираемости (въ смыслѣ увеличенія срока проживанія въ общинѣ, принадлежности къ высшей категоріи плательщиковъ и т. д.).

**) Слѣдующіе §§ закона 20 августа 1882 г. о провинціальномъ устройствѣ Испаніи опредѣляютъ составъ провинціальныхъ депутацій и коммиссій: § 8. «Въ каждой провинціи число депутатовъ опредѣляется въ пропорціи 4 на дистриктъ, который составляютъ 2 сосѣднихъ судебныхъ участка. Когда число участковъ неравное, то тотъ, въ которомъ болѣе всего жителей, составляетъ самъ одинъ дистриктъ, который и будетъ избирать 4 депутатовъ. Въ провинціяхъ, въ которыхъ 6, 7 или 8 судебныхъ участковъ, образуется пять дистриктовъ, для чего наиболѣе населенные участки образуютъ самостоятельные дистрикты. Когда провинціи состоятъ изъ 5 судебныхъ участковъ или еще менѣе, то каждый образуетъ самъ по себѣ особый дистриктъ, назначающій 4 депутатовъ». § 11. «Провинціальная коммиссія образуется изъ такого числа

родѣ убѣжденіе въ извѣстныхъ демократическихъ стремленіяхъ правительства, что еще болѣе было видно изъ того пункта, по которому духовенство не допускалось къ избранію, т. е. устранялось вліяніе весьма сильно сплоченнаго сословія въ государствѣ; но издавъ такую широкую мѣстную конституцію, правительство, можно сказать, выиграло, ибо всеобщая подача голосовъ должна была ослабить всѣ тѣ соціальные интересы, которые, дѣйствительно сплоченные, могутъ быть опасными, противодѣйствующими силами правительству. Затерянные во всеобщей подачѣ голосовъ эти элементы являются совершенно неопасными; благодаря же тому, что предсѣдатель провинціальной управы — губернаторъ, и тому, что алькады (меры) въ большихъ городахъ, съ числомъ жителей свыше 6.000, назначаются королемъ, правительство очевидно въ состояніи направлять дѣла по своему желанію. Тѣмъ не менѣе характеръ всей земской организаціи испанской монархіи крайне любопытенъ, такъ какъ у законодателя несомнѣнно было желаніе водворить въ странѣ дѣйствительное самоуправленіе; это особенно видно въ томъ характерѣ судебной отвѣтственности, которая присвоивается всѣмъ органамъ мѣстнаго самоуправленія и о которой мы будемъ говорить ниже; говоря же о соціальныхъ условіяхъ этой системы, нельзя не обратить вниманія на то, что она подобно всѣмъ романскимъ государствамъ усвоиваетъ механическую точку зрѣнія на общество, благодаря которой сглаживаются всѣ соціальныя отличія, имѣющія какое-нибудь реальное значеніе, и, такъ какъ подобная система выборнаго права не даетъ ручательства за ту или иную опредѣленную физіономію собранія, въ результатѣ этого на сцену является усиленіе вліянія правительства, какъ элемента, руководящаго, по порученію центра, всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ.

Сосѣдняя съ Испаніей страна, Португалія, уже въ теченіи

депутатовъ, сколько образуется въ провинціи дистриктовъ. Предсѣдателемъ коммиссіи состоитъ Губернаторъ; ежегодно депутація избираетъ вице-предсѣдателя коммиссіи изъ числа тѣхъ депутатовъ, которые на этотъ годъ должны войти въ коммиссію». § 13. «Провинціальная депутація въ одно изъ первыхъ трехъ засѣданій послѣ своего образованія распредѣляетъ депутатовъ на 4 секціи поровну, но такъ, чтобы въ каждой секціи не было бы болѣе 2 депутатовъ отъ одного и того же дистрикта. Каждая изъ этихъ секцій образуетъ въ теченіи года провинціальную коммиссію. Провинціальная депутація опредѣляетъ порядокъ слѣдованій одной секціи за другой». Слѣд. способъ назначенія коммиссіи или Управы очень схожъ съ образованіемъ верхней палаты въ Норвегіи.

нѣсколькихъ лѣтъ находится подъ сильнымъ вліяніемъ буржуазной партіи *). Это высказалось и въ тѣхъ поправкахъ португальской конституціи, которыя представляютъ и усиливаютъ вліяніе наиболѣе крупныхъ капиталистовъ; подобныя же стремленія видны и въ мѣстномъ управленіи Португаліи.

Въ политическомъ представительствѣ Португаліи различаютъ условія активнаго и пассивнаго права избранія, причемъ различіе только въ цифрѣ дохода, который несомнѣнно для пассивныхъ условій избранія повышенъ, поэтому и въ мѣстныхъ выборахъ португальское законодательство установляетъ различныя нормы дохода для избирателей и избираемаго. Избиратель въ Португаліи какъ въ общинѣ, такъ и въ провинціи долженъ имѣть 100 тысячъ реаловъ дохода, что представляется суммой свыше 555 франковъ въ годъ; пассивный же избиратель долженъ имѣть 400 тысячъ реаловъ. При этомъ надо замѣтить, что буржуазныя стремленія идутъ наряду очень часто съ общелиберальными и культурными стремленіями; въ силу этого положенія въ Португаліи имущественный цензъ замѣняется цензомъ образованія; слѣдовательно, португальская правящая партія поняла, что господство движимаго капитала немыслимо въ странѣ мало образованной; вотъ почему она и стремится съ одной стороны путемъ высокаго ценза поднять вліяніе наиболѣе зажиточныхъ элементовъ, а съ другой стороны поднять образованіе путемъ предоставленія ему подобныхъ льготъ. Проводя въ системѣ выборовъ преобладаніе тѣхъ мѣстныхъ интересовъ, которые нашли себѣ признаніе и въ государственной жизни, Португалія находитъ нужнымъ гораздо менѣе чѣмъ Испанія пользоваться тѣми мѣрами, которыя обезпечиваютъ вліяніе правительства на самоуправленіе. Она предоставляетъ губернатору не предсѣдательство, а только контроль надъ земскимъ самоуправленіемъ. Всѣ затѣмъ лица по волостному и городскому управленію являются выборными. Такимъ образомъ, соціальная организація самоуправленія сразу даетъ иную картину для структуры мѣстныхъ учрежденій.

Подводя теперь итоги сказанному нами относительно пяти государствъ, въ которыхъ организацію самоуправленія мы называемъ романскимъ типомъ самоуправленія, мы можемъ сдѣлать слѣ-

---

*) См. выше Гл. II, § 4.

дующее общее замѣчаніе: тамъ, гдѣ правительству нельзя или нежелательно опереться на какіе-либо соціальные интересы, тамъ на сцену выступаетъ зависимость самоуправленія отъ администраціи; гдѣ можно опереться на соціальные интересы, тамъ эта зависимость ослабляется.

Соединеніе всѣхъ этихъ системъ организаціи самоуправленія въ одинъ типъ возможно потому, что всѣ онѣ служатъ для насъ выраженіемъ не только общихъ культурныхъ требованій, но, главнымъ образомъ, и извѣстныхъ политическихъ воззрѣній на значеніе мѣстнаго самоуправленія. Всѣ эти государства перестроили свою систему мѣстныхъ учрежденій подъ вліяніемъ политической организаціи; во всѣхъ этихъ государствахъ политическая система выработалась подъ сильнымъ вліяніемъ Франціи: Бельгійская и Португальская конституціи были почти копіею съ французской конституціи, Голландія значительно поступилась своими средневѣковыми традиціями въ ущербъ тѣмъ же вліяніямъ, тѣ же вліянія были сильны въ Италіи и Испаніи, и мы можемъ выразить основную черту, заимствованную всѣми этими государствами изъ Франціи, уже нѣсколько разъ приводимой формулой механическаго воззрѣнія на общество. Народное самодержавіе, народный суверенитетъ, явившійся во Франціи, былъ совершенно иной по своему содержанію, чѣмъ напримѣръ народный суверенитетъ въ Америкѣ. Тамъ народный суверенитетъ былъ провозглашенъ не только безъ разрыва мѣстныхъ связей и мѣстныхъ союзовъ, но, наоборотъ, онъ послужилъ къ еще бо̀льшему упроченію значенія и развитія мѣстныхъ соединеній; та же теорія во Франціи явилась, такъ сказать, сигналомъ къ нивеллировкѣ всѣхъ мѣстныхъ отношеній и къ возстановленію административной централизаціи. Благодаря этому, человѣкъ представлялся, какъ атомъ большаго цѣлаго, обладающій извѣстнымъ количествомъ достатка, и требованіе равенства сводило вмѣстѣ всѣ разныя системы хозяйствъ (крупнаго, средняго, мелкаго и т. д.). Передъ государствомъ стоялъ человѣкъ, какъ плательщикъ налога; въ виду этого и получалась такая картина, что государство безразлично относилось къ различнымъ соціальнымъ интересамъ. Оно видѣло однородную группу плательщиковъ и, видя эту однородную группу, оно не могло въ мѣстномъ управленіи поступать иначе, какъ дѣлая однородное управленіе, а именно предоставляя дѣй-

ствительное распорядительство своимъ органамъ, а выборнымъ совѣтамъ давая только права совѣта, какъ необходимый коррективъ административной дѣятельности. Этотъ заимствованный изъ Франціи основной принципъ какъ политики, такъ и системы мѣстныхъ учрежденій и объясняетъ указанныя нами основныя черты тѣхъ государствъ, которыя находились подъ сильнымъ французскимъ вліяніемъ, и тѣ, надо замѣтить, государства, которыя хотя еще сохранили въ себѣ различіе извѣстныхъ соціальныхъ интересовъ, но пережили революцію, тѣ, главнымъ образомъ, и отражаютъ на себѣ выраженія этихъ взглядовъ. Мы сейчасъ увидимъ, что вліяніе французскихъ идей было очень сильно во многихъ германскихъ государствахъ; но тамъ слишкомъ было сильно, въ силу разныхъ условій, помѣстное дворянство, чтобы можно было сразу его сокрушить или устранить его вліяніе, какъ это мы замѣчаемъ въ государствахъ, въ которыхъ мы видимъ романскій типъ организаціи самоуправленія.

---

§ 6. Система германскихъ государствъ.

Система германскихъ государствъ важна для насъ какъ извѣстный остатокъ феодальныхъ отношеній, которыя впрочемъ во многихъ государствахъ въ особенности южной и средней Германіи исчезли или смягчились благодаря вліянію реформаціонныхъ идей Франціи. Кромѣ того, какъ мы уже говорили въ первой главѣ, всѣ силы, создавшія старый порядокъ — церковь, феодалы и государство, — еще до сего времени очень сильно живутъ въ германскихъ государствахъ. Но при этомъ изученіе системы различныхъ германскихъ государствъ знаменательно еще въ томъ отношеніи, что въ Германіи успѣло образоваться раздробленіе отдѣльныхъ владѣній и, такимъ образомъ, могли развиться сильныя мѣстныя особенности, которыя давали возможность выработывать понятія о политическихъ и административныхъ отношеніяхъ одному государству совершенно независимо отъ другого и, такимъ образомъ, подобная выработка понятій не подчинялась объединяющему вліянію центра. Сама Германская Имперія представлялась союзомъ государствъ, слѣдовательно, вся сила перешла въ отдѣльныя эти государства. Мы уже объясняли тѣ факторы, благодаря которымъ было совершено перем[illegible] этого центра тяжести; теперь же мы остановимся на [illegible] разновид-

ностей, которыя представляютъ различія, существующія въ германскихъ государствахъ въ смыслѣ ихъ системъ мѣстнаго управленія. Въ Германіи почти повсемѣстно и въ особенности въ южныхъ государствахъ является сильно развитая городская община. Городская община пережила всѣ перепетіи германской исторіи; она отстояла себя и отъ посягательства феодаловъ, она пережила внутреннюю революцію между различными своими классами и въ концѣ-концевъ все-таки — хотя и подчиненная вліянію государства или феодаловъ — не была разрушена въ своемъ основаніи: переставъ быть политическимъ центромъ, она сдѣлалась мѣстнымъ центромъ. Слѣдовательно, уже существованіе такихъ крупныхъ прочныхъ соединеній выдѣляетъ Германію изъ числа другихъ государствъ. Затѣмъ, нельзя забывать существеннаго значенія того крупнаго землевладѣнія, которое въ Германіи образовалось изъ медіатизированныхъ княжествъ; слѣдовательно, былъ такой элементъ, который имѣлъ прошлое, мѣшавшее ему слиться въ одну массу съ другими элементами мѣстности. Подобно общинамъ, эти крупныя земельныя владѣнія могли примириться съ потерей политическаго значенія, но они требовали себѣ привиллегій въ административномъ отношеніи. Патримоніальная юрисдикція и полиція явилась, такъ сказать, лозунгомъ борьбы этихъ элементовъ съ государствомъ и либеральной оппозиціей. Въ существованіи этихъ правъ бароны видѣли, такъ сказать, главный оплотъ свой, ибо съ потерей ихъ они совершенно не имѣли никакого значенія въ мѣстности въ качествѣ особо привиллегированныхъ лицъ. Никакого нѣтъ сомнѣнія, что весьма долго могли удержаться эти привиллегіи лишь благодаря тому, что носители этихъ привиллегій представляли изъ себя крупный соціальный интересъ, благодаря которому они становились опасными, какъ противодѣйствующая сила правительству. Такъ-называемые патримоніальные округа, какъ извѣстно, исчезаютъ въ Пруссіи лишь въ 1872 году; затѣмъ, они исчезаютъ лишь въ 1888 году въ нашихъ Остзейскихъ губерніяхъ, гдѣ сохранились еще германскіе порядки, и въ данное время они существуютъ въ Европѣ лишь въ Австріи въ нѣсколькихъ округахъ Галиціи и Буковины. Изъ этого только-что сказаннаго нами вытекаетъ, что существованіе двухъ крупныхъ мѣстныхъ центровъ въ лицѣ округовъ крупнаго землевладѣнія и городскихъ общинъ заставляло всѣ правительства Германіи счи-

таться съ ними при различныхъ реформахъ мѣстныхъ учрежденій. Вліяніе, которое имѣла французская революція, сказалось преимущественно на общинномъ устройствѣ, но всѣмъ государствамъ Германіи присуща одна общая черта, которая вытекаетъ изъ особенностей ихъ политической и соціальной исторіи. Эта общая черта заключается въ противоположеніи элемента правительственнаго и общиннаго и въ попыткѣ соединить ихъ въ одномъ правящемъ учрежденіи. Въ виду сильно развитыхъ мѣстныхъ интересовъ во всѣхъ германскихъ государствахъ рѣзко образовалось понятіе о земскомъ интересѣ и о правительственномъ интересѣ. Landrecht, Landesverwaltung, Landstände — всѣ эти термины, переводимые нашими словами: земское право, земское управленіе, земскіе чины, показываютъ намъ, что идея земли нисколько не искоренилась до сего времени въ Германіи.

Носителями идеи германскаго государства были два элемента: Land и Landesherr, т. е. земля и князь; эти понятія не потеряли своего значенія до позднѣйшаго времени. Король, герцогъ или князь въ германскихъ государствахъ правили обыкновенно съ помощью своихъ придворныхъ чиновъ, и вотъ мы видимъ любопытный фактъ возникновенія должности ландрата; нынѣ это начальникъ уѣзда или округа, назначаемый обыкновенно правительствомъ, между тѣмъ какъ ландратъ обязанъ своимъ происхожденіемъ совершенно инымъ интересамъ. Король или герцогъ въ отношеніи земли всегда предъявлялъ извѣстныя требованія. Для соблюденія его интересовъ у него былъ помощникъ, его придворный совѣтъ, такъ-называемый Hofrath. Этотъ придворный совѣтъ являлся, такъ сказать, хранителемъ и выразителемъ интересовъ короны. Когда королю приходилось имѣть дѣло съ земскими чинами, то земскіе чины, представляемые тогда обыкновенно феодалами и городами, выбирали отъ себя особое лицо, которое должно было давать совѣты королю по отношенію его поведенія къ землѣ. Это лицо и былъ ландратъ, земскій совѣтникъ, избираемый сословіями, который долженъ былъ при королѣ защищать интересы этихъ сословій *). Слѣдовательно, ландратъ есть должность чисто земскаго происхож-

*) О происхожденіи должности ландрата см. *Mascher* Landrathsamt, d. Institut der Landräthe in Preussen, historisch, juristisch u. nationalökonomisch skizzirt. 1868. Въ Баваріи слово Landrath обозначаетъ учрежденіе (Земскій совѣтъ), а не должность.

денія, показывающая, что въ Германіи сильно дорожили разграниченіемъ интересовъ короны и земли.

По мѣрѣ развитія королевской власти въ Германіи, когда она крѣпла отъ различныхъ причинъ, главнымъ образомъ, благодаря появленію постоянныхъ армій, а также благодаря розни сословій, дававшей возможность власти справляться съ каждымъ сословіемъ въ отдѣльности, а не со всей совокупностью ихъ, когда, повторяемъ, власть окончательно окрѣпла, тогда должность ландрата получала вмѣсто земскаго все болѣе и болѣе приказный характеръ: ландратъ превратился въ чисто правительственнаго чиновника, который только по своему названію даетъ намекъ на дѣйствительныя причины, создавшія должность.

Кромѣ указанныхъ выше историческихъ факторовъ въ политикѣ и администраціи Германіи большое значеніе имѣли, какъ уже указано выше, революціонныя идеи, заимствованныя изъ Франціи; но французское вліяніе въ Германіи, имѣвшее столько хорошаго въ смыслѣ уничтоженія абсолютизма, сдѣлало очень мало, или даже принесло много вреда относительно мѣстнаго управленія.

Въ отношеніи общинной организаціи Георгъ Мейеръ *) различаетъ три различныя системы, которыя можно назвать прусской, французской и вюртембергской. Первая система распространена преимущественно въ Пруссіи и изъ королевствъ въ Саксоніи и Баваріи **); вторая система преобладаетъ въ западной и средней Германіи, изъ большихъ государствъ она существуетъ въ Гессенѣ и Саксенъ-Веймарѣ ***); затѣмъ вюртембергская система—въ Вюртембергѣ и Баденѣ. Все различіе этихъ системъ заключается въ отношеніи совѣщательной и исполнительной власти, другими словами, въ роли земскаго элемента въ управленіи общиной. Прусская система состоитъ въ томъ, что имѣются двѣ коллегіи въ городѣ, а именно: 1) магистратъ или городской совѣтъ и 2) коллегія городскихъ представителей. Первая ведетъ всѣ дѣла городского управленія, вторая же является контролирующей инстанціей, такъ что они представляютъ изъ себя то же

*) Die Behördeorganisation der Verwaltung des Innern въ Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie. 3 Bd. 1885, стр. 747—8.

**) Кромѣ того, въ Брауншвейгѣ, Ольденбургѣ и въ обоихъ княжествахъ Липпе.

***) Кромѣ того, въ обоихъ княжествахъ Рейссъ и въ обоихъ шварцбургскихъ княжествахъ, въ Ангальтѣ и Вальдекѣ.

отношеніе, какъ законодательная и исполнительная власть въ государствѣ. Только важныя дѣла поручаются законодательной власти и только важныя дѣла городской жизни поручаются коллегіи городскихъ избирателей. Городскіе представители избираются всѣми гражданами; что касается выбора исполнительнаго органа, то здѣсь наблюдается различіе: магистратъ могутъ избирать или всѣ граждане, или только городскіе представители. Избраніе же бургомистра происходитъ въ собраніи, составленномъ изъ двухъ коллегій, именно: изъ коллегіи городскихъ избирателей и изъ магистрата. Такимъ образомъ, городскія власти въ прусской системѣ организованы болѣе, такъ сказать, на историческихъ началахъ. Всѣ эти коллегіи представителей идутъ съ очень давняго времени и новые уставы касались обыкновенно ихъ организаціи, но не коснулись основныхъ традицій, которыя имѣли города Пруссіи, а именно: искони вѣковъ въ городахъ состояли два совѣта: большой и малый, управляющіе городомъ и рѣшающіе городскія дѣла: поэтому, уставъ 1808 года болѣе кодифицировалъ существующее положеніе, чѣмъ ввелъ что-нибудь новое. Далѣе, прусская система общиннаго устройства характеризуется раздѣленіемъ городскихъ и сельскихъ общинъ. Для сельскихъ общинъ существуетъ одно только должностное лицо— это сельскій староста, носящій названіе судьи или бургомистра, при которомъ находится помощникъ, непосредственно отъ него зависящій. Затѣмъ, контроль и управленіе принадлежатъ общинному сходу или общинной управѣ, слѣдовательно организація, совершенно схожая съ нашимъ сельскимъ обществомъ.

Существующая въ Германіи французская система общиннаго устройства характеризуется тѣмъ, что нѣтъ различія между городскими и сельскими общинами. Система организаціи тѣхъ и другихъ совершенно напоминаетъ французскаго мера съ помощниками и выборный при немъ совѣтъ. Разница та, что меръ въ Германіи называется бургомистромъ, а муниципальный совѣтъ Gemeinderath'омъ.

Затѣмъ, слѣдуетъ система, которую мы называемъ вюртембергской; она занимаетъ, по выраженію Мейера, среднее положеніе между двумя предыдущими, или, точнѣе, она представляетъ сходство съ прусской системой въ организаціи властей, а съ французской системой въ нераздѣленіи понятій городской и сельской общины. Въ этой системѣ представителемъ общины является бургомистръ, который вѣдаетъ всю исполнительную полицію, затѣмъ

общинный совѣтъ, весьма схожій по дѣятельности съ магистратомъ, и общинный комитетъ, ведущій контроль, принимающій участіе при рѣшеніи болѣе важныхъ вопросовъ хозяйственнаго управленія, имѣющій значеніе коллегіи городскихъ представителей; въ небольшихъ общинахъ функціи комитета исполняетъ сходъ. Таковы главныя черты организаціи общины.

Слѣдующія административныя единицы въ Германіи суть уѣзды и провинціи. Въ большихъ государствахъ, какъ въ Пруссіи, какъ мы уже говорили, между уѣздами и провинціями стоятъ еще посредствующія дѣленія: округа; но обыкновенно встрѣчаются только два дѣленія—уѣздъ и провинція. Если въ общинномъ управленіи Германіи по старымъ традиціямъ преобладаетъ коммунальный интересъ, то уже во всѣхъ видахъ земскаго управленія преобладаетъ правительственный интересъ. Мы имѣемъ лишь въ немногихъ государствахъ земское представительство. Лишь въ Пруссіи и въ Баваріи имѣется троякая самоуправляющаяся единица: община, уѣздъ и провинція; въ другихъ государствахъ только провинція имѣетъ земское представительство, во главѣ же уѣзда обыкновенно стоитъ только одно лицо. При этомъ, въ самомъ мѣстномъ представительствѣ провинціи заключается разница между старой и новой системой *). Старая система состоитъ именно въ томъ, что функціи провинціальнаго представительства сводятся лишь къ функціямъ совѣщательнымъ и къ управленію собственнымъ имуществомъ. Въ новой же системѣ мы видимъ уже дѣятельное участіе въ мѣстномъ управленіи и въ надзорѣ за дѣятельностью общинъ. Старая система существуетъ въ Баваріи, Вюртембергѣ и въ цѣломъ рядѣ мелкихъ государствъ; новая же система существуетъ главнымъ образомъ въ Пруссіи, Саксоніи, двухъ великихъ герцогствахъ Баденскомъ и Веймарскомъ и герцогствѣ Брауншвейгскомъ, такъ что въ большинствѣ крупныхъ государствъ уже допускается бо̀льшее участіе мѣстнаго элемента въ вѣдѣніи провинціальныхъ дѣлъ. Мы уже говорили о той системѣ, которая существуетъ по новѣйшимъ законамъ Пруссіи; типическимъ представителемъ старой системы является Баварія. Въ виду указаннаго выше ограниченія компетенціи органовъ самоуправленія въ государствахъ старой системы, самая организація самоуправленія является безъ всякаго участія

*) См. Georg Meyer. Тамъ же, стр. 750—751.

въ ней короннаго элемента. Въ Баваріи на основаніи закона 28 мая 1852 г. существуетъ представительство въ 2 административныхъ дѣленіяхъ: въ Kreis'ахъ и Distrikt'ахъ. Первыя имѣютъ значеніе провинцій, вторыя—округовъ. Провинція имѣетъ особое земское собраніе или точнѣе земскій совѣтъ, Landrath; исполнительный органъ этого совѣта есть избираемая имъ управа (Landrathsausschuss). Въ дистриктахъ та же организація: собраніе и управа, Distriktsrath и Distriktsausschuss.

Представительство въ обоихъ земскихъ собраніяхъ имѣютъ общины, крупные землевладѣльцы и разныя учрежденія.

Если же мы теперь попытаемся свести въ одно общія наблюденія относительно системы самоуправленія въ германскихъ государствахъ, мы должны сказать слѣдующее: въ германскихъ государствахъ, особенно небольшихъ, мы замѣчали то же обособленіе земскаго и правительственнаго элемента и попытку соединить ихъ въ одно правящее учрежденіе. Община, какъ въ большихъ, такъ и въ мелкихъ германскихъ государствахъ, вездѣ пользуется большимъ вліяніемъ и большимъ почетомъ. Намъ остается еще прибавить, что всѣмъ германскимъ государствамъ, несмотря на различныя условія въ постановкѣ земскаго и правительственнаго элемента, присуща общая соціальная подкладка: въ германскихъ государствахъ сохраняются еще остатки стараго феодальнаго строя, не только какъ ненужныя реликвіи въ видѣ особыхъ привиллегій равнородности (Ebenbürtigkeit) и т. п., но еще какъ рядъ необходимыхъ преимуществъ въ области административной и соціальной жизни. Преобладающее вліяніе на земскомъ собраніи даетъ лицамъ крупнаго землевладѣнія возможность реальнымъ образомъ отстаивать свое отличіе отъ другихъ сословій. Такимъ образомъ, въ Германіи не могла имѣть успѣха та система, которая принята въ государствахъ романскаго типа. Лишь немногія государства, какъ напримѣръ Баденское, ввели у себя всеобщую подачу голосовъ; большинство далеко еще отъ этого, благодаря тому, что въ Германіи можно замѣтить различіе партій не столько по теоретической и политической окраскѣ, сколько по ихъ экономической окраскѣ. Консервативная и либеральная партія Германіи суть совершенно ясные выразители землевладѣльческихъ и капиталистическихъ интересовъ, имѣющихъ очень глубокіе корни во всемъ общественномъ строѣ Германіи. Такое соціальное различіе, какое мы видимъ между Stadt и

Land, не даетъ возможности сплотить ихъ всѣхъ вмѣстѣ, признать лишь ихъ за однородныхъ плательщиковъ налоговъ. Такимъ образомъ, общій выводъ, который можно сдѣлать относительно Германіи, это тотъ, что, несмотря на всевозможныя различія системъ организаціи самоуправленія, вездѣ правительству приходится считаться съ окрѣпшими соціальными интересами, которые заставляютъ его удѣлять каждому изъ нихъ извѣстную долю законнаго участія въ мѣстномъ самоуправленіи.

---

§ 7. Организація самоуправленія въ Австро-Венгріи.

Коронныя земли Австріи составляютъ каждая намѣстничество, которое дѣлится на округа, а послѣдніе на уѣзды. Въ одной линіи съ намѣстничествомъ стоятъ главныя управленія, раздѣляющіяся прямо на округа. Въ каждой области существуетъ правительственная власть (politische Behörden) и земское представительство (Landesvertretungen). Для насъ интересъ представляетъ только организація земскаго представительства. Каждый годъ въ коронныхъ земляхъ собирается земскій сеймъ, ландтагъ, и кромѣ того существуетъ земскій комитетъ (Landesausschuss). Земскіе сеймы Австріи, какъ мы уже говорили, при опредѣленіи ихъ компетенціи, стремятся быть не столько органами самоуправленія (Selbstverwaltung), сколько участниками въ правленіи (Selbstregierung). Эти остатки воспоминаній о политической автономіи той или другой провинціи Австріи проявляются лишь въ нѣкоторыхъ внѣшнихъ формахъ организаціи сеймовъ (назначеніе особаго Ландмаршала для открытія сейма отъ имени короля; присутствіе членовъ по званію: духовныя и нѣкоторыя должностныя лица и т. п.). Внутренняя организація этихъ учрежденій представляетъ уже собою приспособленіе къ новымъ требованіямъ. На это можетъ указать и время ихъ появленія: положенія закона о мѣстныхъ сеймахъ явились вмѣстѣ съ патентомъ 26 февраля 1861 года, т. е. тогда, когда Австрійская Имперія принялась за свое внутреннее переустройство, дабы утвердить конституціонныя начала. Земскіе сеймы

составляются независимо отъ нѣкоторыхъ лицъ, состоящихъ членами его по званію, такъ называемые Virilstimme, изъ опредѣленнаго, для каждой страны различно, числа уполномоченныхъ отъ слѣдующихъ категорій избирателей: 1) отъ крупныхъ землевладѣльцевъ (въ Далмаціи къ нимъ присоединены наиболѣе крупные плательщики налоговъ — Höchstbesteuerten), 2) отъ городовъ и мѣстечекъ вмѣстѣ съ торговыми и промышленными палатами и 3) отъ сельскихъ обществъ *); такимъ образомъ, составъ земскихъ сеймовъ въ Австріи имѣетъ сословный характеръ; но современныя условія государства нарушаютъ это сословное начало тѣмъ, что соединяютъ

*) Для наглядности можно составить слѣдующую таблицу распредѣленія депутатовъ австрійскихъ сеймовъ по категоріямъ избирателей. (Цифры взяты у Ubbrich. D. Staatsrecht d. österreichisch-ungarischen Monarchie. 1884, стр. 72, въ Handb. Marquardsen):

	Virilstimme.	Крупные землевладѣльцы.	Представители торговыхъ палатъ.	Города.	Сельскія общины.	Общее число.
1. Богемія	6	70	87		79	242
2. Далмація	2	10	3	8	20	43
3. Галиція.	10	44	3	20	74	151
4. Нижняя Австрія .	3	15	4	25	21	68
5. Верхняя Австрія .	1	10	3	17	19	50
6. Зальцбургъ . . .	1	5	2	10	8	26
7. Штирія.	3	12	6	19	23	63
8. Каринтія	1	10	3	9	14	37
9. Крайна.	1	10	2	9	16	38
10. Герцъ и Градиска.	1	6	2	5	8	22
11. Истрія	3	5	2	11	12	33
12. Тироль.	4	14	13	3	34	68
13. Фаральбергъ . . .	1	(нѣтъ)	1	5	14	21
14. Моравія	2	30	6	31	31	100
15. Силезія.	1	9	2	10	9	31
16. Буковина. . . .	2	10	2	5	12	31
	42	260	328		394	1024

Изъ этой таблицы видно, что правительство Австріи желало уравновѣсить три группы соціальныхъ интересовъ: интересы крупнаго землевладѣнья (26%), буржуазіи (32%) и сельскихъ общинъ (39%). Порядокъ избранія депутатовъ отъ городовъ и сельскихъ общинъ опредѣляется правилами общинныхъ выборовъ. Относительно принадлежности къ коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ дѣйствуютъ въ разныхъ провинціяхъ различныя постановленія, такъ какъ принадлежность къ избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ обусловливается: 1) юридическою квалификаціею имущества Naturalbesitz или bürcherlicher Besitz, adeliger Besitz, и т. д.) и 2) суммою уплачиваемыхъ налоговъ (100—250 флориновъ).

вмѣстѣ элементы, солидарные другъ съ другомъ по ихъ экономическимъ интересамъ, такъ что теперь сеймъ составляютъ три рода представителей различныхъ соціальныхъ интересовъ: крупные землевладѣльцы, города и села. Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ депутаты посылаются отъ торговыхъ палатъ; отъ крупныхъ землевладѣльцевъ не всегда посылаются депутаты, а они имѣютъ часто право сами засѣдать съ правомъ голоса по личному праву, а не по избранію. Количество депутатовъ сеймовъ весьма различно и не находится въ прямомъ соотношеніи съ величиною, или съ пространствомъ, или количествомъ населенія. Объясняется распредѣленіе депутатовъ преимущественно политическими причинами.

Самый многочисленный сеймъ въ Богеміи — 242 депутата, затѣмъ въ Галиціи — 151, въ Моравіи — 100 и свыше 50 лишь въ трехъ земляхъ: нижней Австріи, Штиріи и Тироли. Въ остальныхъ изъ 16 земель число депутатовъ вездѣ менѣе 50-ти. Опредѣленіе количества депутатовъ, какъ мы уже указывали, непропорціонально съ пространствомъ и съ количествомъ населенія. Еще болѣе представляется страннымъ самое распредѣленіе депутатовъ по этимъ сеймамъ; преобладающее число почти вездѣ на сторонѣ крупнаго землевладѣнія; что касается сельскихъ общинъ, то лишь въ небольшихъ провинціяхъ мы видимъ преобладаніе числа ихъ голосовъ: обыкновенно онѣ всегда могутъ быть порабощены крупнымъ землевладѣніемъ и городами. Вообще система австрійскаго представительства представляется намъ во многомъ схожей съ системою представительства въ нашемъ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г.: правительства стараются укрѣпить тѣ же соціальные интересы, предоставляя имъ извѣстную законную долю вліянія въ мѣстной жизни; засимъ, сходство получается и въ самой организаціи властей, а именно, земство и правительство обособляются въ двухъ разныхъ порядкахъ учрежденій. Въ этомъ отношеніи земское представительство австрійскихъ земель весьма существенно отличается отъ представительства Пруссіи. Ни одинъ правительственный чиновникъ не предсѣдательствуетъ въ исполнительныхъ органахъ уѣзда или округа. Земскіе исполнительные органы суть чисто выборные, и имъ предоставляется самостоятельное распоряженіе по порученнымъ имъ дѣламъ; такимъ образомъ, мы видимъ, что въ тѣхъ провинціяхъ Австріи, гдѣ существуетъ уѣздное представительство (уѣздное представительство, какъ мы говорили, зави-

ситъ отъ воли провинціальнаго представительства: оно можетъ его учреждать или не учреждать), тамъ оно напоминаетъ систему Россіи; земское дѣло, подъ которымъ у насъ въ Россіи разумѣлось исполненіе своихъ собственныхъ дѣлъ, другими словами, исполненіе общинныхъ, а не государственныхъ интересовъ — это дѣло въ Австріи разрѣшается преимущественно уѣзднымъ представительствомъ. Провинціальное представительство, какъ старые земскіе чины, имѣетъ еще важное право изъявлять свое мнѣніе по тѣмъ законамъ, которые имѣютъ быть изданы для извѣстной провинціи. Въ этихъ основныхъ чертахъ заключается система провинціальнаго и уѣзднаго самоуправленія австрійскихъ коронныхъ земель.

На гораздо болѣе свободныхъ началахъ, гораздо лучше поставлена австрійская община. Мы уже выше указывали, при какихъ условіяхъ былъ изданъ извѣстный общинный уставъ 14 марта 1849 года. Теперь мы должны остановиться на указаніи основной черты организаціи этого устава, на лицахъ, имѣющихъ право быть избирателями, и на способѣ подачи голосовъ. На основаніи дѣйствующаго закона 5 марта 1862 г., первое условіе избирательнаго права — это принадлежать къ числу членовъ общины. Имѣющіе право голоса общинные граждане суть, во-первыхъ, тѣ члены общины, которые, владѣя въ общинѣ домомъ или землею или производя ремесло или промыселъ, уплачиваютъ съ нихъ опредѣленную годичную сумму прямыхъ налоговъ, во-вторыхъ, лица, формально признанныя общиной за гражданъ, такъ сказать — почетные граждане. Затѣмъ, правомъ голоса на выборахъ пользуются лица, причисленныя къ общинѣ. Это, во-первыхъ, мѣстные священники, во-вторыхъ, чиновники государственной службы, офицеры, лица, имѣющія ученыя степени, и учителя въ общинныхъ школахъ. Таковы общія условія для избранія по закону 14 марта 1849 года, которыя принялъ и законъ 1862 года*). Въ городахъ избирательное право опредѣляется иногда особыми статутами. Общинные граждане мужескаго пола могутъ быть избирателями при слѣдующихъ условіяхъ: во-первыхъ, они должны владѣть домомъ, землею или заниматься въ общинѣ ремесломъ или промысломъ и уплачивать съ нихъ прямой налогъ; во-вторыхъ, состоять на службѣ чинов-

*) См. Scheda, Erläuterungen zur oberösterreichischen Gemeindeordnung. 1884. Einleitung и стр. 41.

никомъ придворнаго, государственнаго, земскаго или общиннаго вѣдомства, или получать отъ этого вѣдомства пенсію; въ-третьихъ, быть офицеромъ; въ-четвертыхъ, духовнымъ лицомъ христіанскаго или еврейскаго исповѣданія; затѣмъ идутъ доктора факультетовъ и высшіе учителя школъ. Пассивныя условія избранія нѣсколько иныя; разница получается, во-первыхъ, въ повышеніи возраста: вмѣсто 21-го—24 года; во-вторыхъ, ставится цѣлый рядъ ограничительныхъ условій относительно общественной нравственности, состоянія подъ конкурсомъ, исключенія изъ общественной службы и т. п. Организація самихъ городскихъ властей въ Австріи значительно проще, чѣмъ въ Пруссіи. Каждый городъ представляетъ изъ себя собраніе его обывателей и за симъ магистратъ. Такимъ образомъ, въ виду новѣйшаго происхожденія устава о городскомъ устройствѣ въ Австріи, мы видимъ, что это устройство окончательно отреклось отъ старыхъ средневѣковыхъ традицій, которыя мы еще встрѣчаемъ въ остальной Германіи. Количество депутатовъ обыкновенно опредѣляется въ нѣсколько десятковъ человѣкъ. Число тридцать можетъ быть принято за норму въ городахъ, гдѣ свыше 1000 избирателей. Теперь мы должны обратить еще вниманіе на то, въ какомъ порядкѣ производится избраніе депутатовъ въ городахъ. Система избранія, принятая въ австрійскихъ городахъ, есть нѣсколько измѣненная трехкласная прусская система. Мы не знаемъ причины, почему собственно на ней остановились; надо полагать, что объясненіе этого можно найти въ томъ, что эта система въ 40-хъ годахъ пользовалась не только теоретическимъ сочувствіемъ, но и имѣла за себя много шансовъ въ томъ отношеніи, что она выражала мнѣнія господствующаго буржуазнаго класса.

Слѣдовательно, говоря о системѣ Австріи, мы должны указать, что въ ней имѣются слѣдующія существенныя черты: во-первыхъ, въ отличіе отъ другихъ нѣмецкихъ государствъ, она въ системѣ своего провинціальнаго и уѣзднаго управленія старается отдѣлить земскій и правительственный элементы. Это объясняется тѣмъ, что австрійскія земли являются надѣленными представительствомъ, имѣющимъ дѣйствительное реальное значеніе въ мѣстности, и извѣстная децентрализація явилась не только необходимой для дѣлъ управленія, но она имѣетъ многое за себя и по извѣстнымъ національнымъ соображеніямъ; въ виду чего правительству Австріи не представ-

ляется особенно опаснымъ сохранять эти особенности страны, не имѣющія никакого политическаго значенія, но между тѣмъ умиротворяющія сильно окрѣпшіе соціальные интересы; такова политическая причина обособленности земель австрійской монархіи, такова также причина и соціальнаго представительства, существующаго въ провинціальныхъ и уѣздныхъ собраніяхъ; во-вторыхъ, общинная организація Австріи, подобно всей Германіи, является съ характеромъ преобладанія коммунальнаго элемента надъ правительственнымъ.

Въ заключеніи скажемъ нѣсколько словъ относительно организаціи самоуправленія въ Венгріи. Венгрія противилась введенію у себя такого же земскаго представительства, какое существуетъ въ провинціяхъ Цислейтаніи. Это объясняется тѣмъ, что она слишкомъ дорожила устройствомъ своихъ мѣстныхъ коммунальныхъ союзовъ, такъ называемыхъ комитатовъ. Комитаты по ихъ первоначальной организаціи были орудіемъ господства венгерскаго дворянства, но знаменіе времени обнаружилось и въ Венгріи: мы видимъ въ новѣйшихъ реформатъ венгерскаго мѣстнаго управленія все болѣе и болѣе приноровленіе къ требованіяхъ конституціоннаго государства,—принципы ровноправности все болѣе и болѣе находятъ себѣ выраженіе въ новыхъ реформахъ.

Королевство Венгрія состоитъ изъ собственно Венгріи съ Трансильваніею и изъ Кроаціи и Славоніи; мы укажемъ лишь на организацію Венгріи.

Венгрія и Трансильванія, въ административномъ отношеніи, дѣлятся на *комитаты* (comitatus), на *уѣзды* (cercles) и на особые части (siéges, sedes, Stühle). Рядомъ съ этими подраздѣленіями и внѣ ихъ находятся: вольные королевскіе города и автономные города, или города съ самостоятельною юрисдикціею, въ родѣ англійскихъ бурговъ, съ особымъ устройствомъ, отличающимся отъ устройства комитатовъ. Комитаты и города называются также муниципіями. Управленіе комитата состоитъ, во-1-хъ, изъ комитатскаго совѣщательнаго собранія, или совѣта и, во-2-хъ, изъ комитета управленія. Прямой представитель Правительства въ комитатѣ есть *фö-испанъ* (fö ispan), или префектъ, органъ общаго наблюденія. Организація вольныхъ городовъ приближается къ организаціи комитата. Управленіе города Буды-Пешта можетъ служить типомъ вольныхъ и автономныхъ городовъ и обще- -ни-

ципальнаго управленія. Составъ и устройство комитатскаго собранія основаны на законѣ отъ 3 августа 1870 г. Собраніе состоитъ изъ членовъ, въ числѣ по одному на каждые 500 жителей; но это число не должно ни превышать 600 членовъ, ни спускаться ниже 120. Половина членовъ комитатскаго собранія избирается лицами, имѣющими право голоса на парламентскихъ выборахъ и на тѣхъ же самыхъ основаніяхъ, какъ и въ парламентъ; другую половину собранія составляютъ лица, наиболѣе обложенныя налогами въ комитатѣ и внесенныя въ особый списокъ плательщиковъ комитатскихъ налоговъ. Всѣ члены комитатскаго собранія назначаются на шесть лѣтъ, съ возобновленіемъ половины состава собранія каждое трехлѣтіе; предсѣдательствуетъ въ собраніи föispan (префектъ).

Избирательное право (законы 1848 г. и 1874 г.) опредѣляется въ слѣдующемъ видѣ: избирателемъ состоитъ всякій венгерскій гражданинъ, рожденный или натурализованный въ странѣ, переступившій 20-ти-лѣтній возрастъ и доказавшій полученіе годового дохода въ 105 флориновъ (262 франка 50 сантим.); безъ всякаго ценза, но только въ округѣ своего постояннаго жительства пользуются избирательнымъ правомъ члены Венгерской академіи наукъ, профессора, члены академіи художествъ, доктора, адвокаты, нотаріусы, инженеры, хирурги, фармацевты, агрономы, лѣсничіе, горные инженеры съ дипломомъ, священники и ихъ викаріи, общинные секретари, учителя школъ и наставники училищъ *). Право избираемости принадлежитъ всякому венгерскому избирателю, перешедшему 24-хъ-лѣтній возрастъ, внесенному въ какой-либо избирательный списокъ и говорящему по-венгерски.

Для составленія и пересмотра избирательныхъ списковъ и для руководства выборами учреждается особая центральная коммиссія въ каждомъ территоріальномъ участкѣ, какъ-то: въ комитатѣ, округѣ и

---

*) Подъ пунктомъ 7 статьи 9 закона отъ 26 ноября 1874 г. исчислены представители интеллигенціи, такъ называемые въ Венгріи honoratiores, рядомъ съ представителями имущественныхъ классовъ. Такихъ представителей интеллигенціи, по общимъ выборамъ въ 1865 г. въ Венгріи, въ тѣсномъ смыслѣ, было внесено въ избирательные списки 31,205 гражданъ; въ 1869 г. цифра ихъ возрасла уже до 39,690, на выборахъ 1872 г.—до 44,165; на выборахъ 1875 г. предвидѣлось новое и значительное увеличеніе представителей интеллигенціи. См. Horn въ Annuaire de législation étrangère, 4-me année pour 1874 г. Paris 1875, стр. 317.

въ каждомъ городѣ, избирающемъ одного депутата. Въ центральной коммиссіи предсѣдательствуетъ высшее должностное лицо комитата, округа, города. Для составленія и пересмотра избирательныхъ списковъ центральная коммиссія ежегодно командируетъ въ каждый территоріальный отдѣлъ комитетъ изъ трехъ членовъ, съ назначеніемъ ему срока для окончанія своихъ работъ. Всякій гражданинъ, которому, на основаніи вышеизложенныхъ статей, принадлежитъ избирательное право, вносится въ списокъ ex officio; однако комитетъ обязанъ выслушать всякаго, лично являющагося съ цѣлью доказать свое избирательное право. Мы уже знаемъ (гл. II, § 3), что комитатское собраніе съ изданіемъ закона 1876 (VI) объ учрежденіи комитета управленія сохранило значеніе совѣщательнаго и даже рѣшающаго органа, но безо всякой исполнительной власти.

Комитаты дѣлятся на округа или уѣзды, а округа — на общины. Организація общинъ, входящихъ въ составъ комитатовъ, основана на законѣ отъ 4 іюня 1871 г. Въ каждой общинѣ существуютъ: во-1-хъ, совѣтъ, состоящій отчасти изъ выборныхъ членовъ, отчасти изъ членовъ-виринлистовъ или изъ наиболѣе обложенныхъ налогами; во-2-хъ, изъ комитета управленія, избираемаго частію самими избирателями, частію общиннымъ совѣтомъ. Общинный избиратель долженъ достигнуть, по крайней мѣрѣ, двадцати лѣтъ и въ продолженіи двухъ лѣтъ значиться въ спискѣ плательщиковъ прямыхъ налоговъ. Общественныя заведенія, общества и учрежденія, обладающія собственностію въ общинѣ и платящія въ ней налогъ, также пользуются избирательнымъ правомъ. Число общинныхъ совѣтниковъ должно быть по одному на каждые сто жителей, но никакимъ образомъ не должно быть болѣе 200 и менѣе 10; одна половина избирается на шесть лѣтъ, съ возобновленіемъ половины ея состава каждое трехлѣтіе; другая половина всѣхъ членовъ совѣта выбирается изъ наиболѣе обложенныхъ податями. Въ общинномъ совѣтѣ предсѣдательствуетъ меръ. Совѣтъ управляетъ общинными дѣлами. Онъ подчиненъ опекѣ комитатскаго собранія, черезъ посредство Алиспана (подпрефекта) по надзору за городскими общинами и Szolgabiro или окружнаго начальника по отношенію къ сельскимъ общинамъ; подпрефектъ и окружный начальникъ могутъ пріостановить приведеніе въ исполненіе рѣшеній общиннаго совѣта. Города, совѣтъ которыхъ заключаетъ въ себѣ отъ 48 до 200 членовъ,

имѣютъ комитетъ, состоящій изъ бургомистра, начальника полиціи, фискальнаго чиновника, казначея, контролера, опекуна сиротъ, архиваріуса, врача, инженера, предсѣдателя сиротскаго суда, изъ совѣтниковъ, число которыхъ различно въ разныхъ городахъ. Въ большихъ общинахъ, совѣтъ которыхъ заключаетъ въ себѣ отъ 20 до 48 членовъ, находится комитетъ, состоящій изъ мера или судьи (biro), его замѣстителя, четырехъ совѣтниковъ; казначея, одного или нѣсколькихъ нотаріусовъ-протоколистовъ, опекуна сиротъ, а иногда еще и врача; всѣ они назначаются прямо избирателями. Въ маленькихъ общинахъ, совѣтъ которыхъ состоитъ изъ 10—20 членовъ, существуетъ комитетъ, состоящій изъ мера или судьи, изъ его замѣстителя и двухъ совѣтниковъ; всѣ они избираются также непосредственно самими избирателями. Маленькія общины группируются въ одну для выбора общаго нотаріуса, назначаемаго ихъ соединенными совѣтами. Алиспанъ комитата можетъ уволить мера. Маленькія общины соединяются, по нѣсколько вмѣстѣ, въ санитарные округа, съ бюро, находящимся подъ властью особой коммиссіи, засѣдающей въ центрѣ управленія комитата *).

Такова въ краткихъ чертахъ организація самоуправленія Австріи и Венгріи. Политическіе мотивы заставили правительственную власть обратиться къ группировкѣ соціальныхъ интересовъ въ организаціи представительства провинціи Цислейтаніи. Тѣ же мотивы заставили правительства принять болѣе демократическую, но также и чисто математическую организацію представительства комитатовъ и общинъ Транслейстаніи. Что касается самой организаціи властей, то въ этомъ отношеніи австрійскія самоуправляющіяся единицы, получивъ въ свое вѣдѣніе преимущественно свои интересы, потерпѣли значительно менѣе, чѣмъ когда-то свободныя учрежденія Венгріи. Система Венгріи скорѣе болѣе подходитъ къ системѣ выборнаго управленія, чѣмъ къ системѣ самоуправленія. Въ основѣ реформъ по организаціи самоуправленія въ обѣихъ половинахъ несомнѣнно лежали важные мотивы соціальнаго характера. Тѣ группы соціальныхъ интересовъ, которыя успѣли окрѣпнуть, не всегда были угодны новому государству. Поэтому-то и

---

*) Объ устройствѣ Венгерскихъ общинъ вообще см. *Ulbrich*, Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie, 1884, стр. 162 въ Handb. Marquardsen; Demombynes t. II 251—253 и 231; а также наше сочиненіе Глава II, § 3 и 4.

получается желаніе устранить или ослабить различными пріемами организаціи вліяніе такихъ группъ на самоуправленіе.

---

§ 8. Система Скандинавскихъ государствъ.

Скандинавскія государства, Данія, Швеція, Норвегія, представляютъ для насъ большое сходство между собою въ самой организаціи мѣстныхъ учрежденій. Двѣ главныя черты этого сходства во-первыхъ — преобладаніе сельской организаціи, и во-вторыхъ — въ системѣ мѣстнаго управленія всѣхъ этихъ трехъ государствъ весьма сильное вліяніе предоставлено правительству. Съ этихъ двухъ точекъ зрѣнія мы и разсмотримъ подробности каждой системы названныхъ государствъ. Мы начнемъ изложеніе съ наиболѣе обширнаго изъ нихъ, именно—Швеціи.

Королевство Швеціи дѣлится на 24 провинціи, которыя, какъ мы уже говорили, имѣютъ выборное провинціальное или губернское земское собраніе, причемъ нѣкоторыя изъ сѣверныхъ губерній имѣютъ по два губернскихъ собранія. Губернія дѣлится на округа, являющіеся только административными дѣленіями безъ всякаго выборнаго элемента, и наконецъ, общины сельскія и городскія составляютъ главную основу шведскаго самоуправленія. Намъ приходилось указывать на ту, сравнительно небольшую, роль, которую отводитъ шведское законодательство земскому представительству. Обзоръ компетенціи этого представительства далъ намъ доказательства весьма небольшого довѣрія, которое имѣетъ правительство къ земскому самоуправленію. Теперь посмотримъ, какова организація этого земскаго представительства. Устройство губернскаго земскаго собранія въ Швеціи опредѣлено закономъ 21-го марта 1862 г. Собраніе или Ландстингъ состоитъ изъ депутатовъ, избранныхъ по уѣздамъ. Всякое такое собраніе заключаетъ въ себѣ не менѣе 20 членовъ и столько же кандидатовъ къ нимъ. Депутаты избираются слѣдующимъ образомъ: города избираютъ непосредственно представителя въ парламентъ, и избирателями въ городахъ являются тѣ же лица, которыя имѣютъ право на городскихъ выборахъ. Далѣе, судебные участки, заключающіе въ себѣ одну общину, посылаютъ депутата такимъ же образомъ, какъ и города; если же въ участкѣ находится нѣсколько общинъ,

то эти общины избираютъ только выборщиковъ, а затѣмъ уже — выборщики избираютъ гласныхъ земскаго собранія. Таково избраніе членовъ земскаго самоуправленія. Мы можемъ сказать, что изъ всѣхъ системъ, которыя существуютъ въ большихъ, простыхъ государствахъ Европы, эта система можетъ быть признана самой удовлетворяющей всѣмъ требованіямъ, представляемымъ современной наукой. Земское собраніе въ Швеціи составляется изъ лицъ, избранныхъ крѣпкими территоріальными округами, каковыми являются города и сельскія общины, и только часть депутатовъ, избираемыхъ судебными участками, является, такъ сказать, исходящей не изъ твердо-установившейся территоріальной единицы. Но этотъ судебный участокъ все же существуетъ для нѣкоторыхъ цѣлей управленія; такимъ образомъ, и онъ является въ нѣкоторомъ родѣ постояннымъ союзомъ; вотъ почему въ Швеціи мы не видимъ никакого особаго ценза для земскихъ представителей; является совершенно достаточнымъ устроить правильную территоріальную систему выборовъ, дабы избѣжать необходимости всякаго ценза. Ландстингъ собирается разъ въ годъ, въ теченіи сентября мѣсяца; его собраніе можетъ длиться 6 будничныхъ дней; слѣдовательно по самой организаціи онъ представляется весьма удовлетворительнымъ земскимъ представительствомъ, но, къ сожалѣнію, его постановка является далеко не удовлетворяющей требованіямъ самостоятельности самоуправленія. Шесть дней въ году — весьма небольшой срокъ для разрѣшенія даже той скромной доли вопросовъ, которые ввѣрены попеченію ланстенга. Точно также, назначеніе королемъ предсѣдателя земскаго собранія (даже по его желанію не изъ числа членовъ собранія) представляется мѣрою весьма странною, разъ мы имѣемъ дѣло съ такимъ хорошимъ представительствомъ. Изъ этого можно вывести заключеніе, что съ соціальной стороны организація управленія представляется вполнѣ удовлетворительной, но, по соображеніямъ политическаго свойства, правительство не считаетъ нужнымъ особенно довѣрять мѣстному самоуправленію; и вотъ мы видимъ, что это отсутствіе полнаго довѣрія сказывается сначала на компетенціи самоуправленія, а затѣмъ на тѣхъ пунктахъ его организаціи, которые являются доказательствомъ весьма сильнаго вмѣшательства правительства въ мѣстное самоуправленіе. Нисшія дѣленія Швеціи, имѣющія мѣстное представительство, суть общины, причемъ 3 го-

рода, съ населеніемъ свыше 25 тысячъ, имѣютъ особое административное устройство, независимо отъ общаго управленія губерній. Но это особое устройство является болѣе отличнымъ отъ прочихъ по количеству исполнительныхъ инстанцій, существующихъ въ этомъ городскомъ управленіи, и по самой постановкѣ городского управленія на ряду съ губернскимъ управленіемъ Швеціи. Поэтому, прежде, чѣмъ указать эти особенности, мы обратимся къ указанію на общія черты управленія въ городахъ Швеціи. Городское управленіе Швеціи основано на Положеніи 21-го марта 1861 г. Каждый городъ составляетъ особую, самостоятельную общину; члены этой общины имѣютъ право наблюдать за своими дѣлами, поскольку эти дѣла не подлежатъ вѣдѣнію правительственныхъ властей. Кто же является членомъ городской общины? Членъ городской общины есть всякое лицо, внесенное въ списокъ постояннаго населенія, или же лицо, приписанное къ общинѣ по своему недвижимому имуществу или въ видахъ платежа налоговъ. Изъ этихъ жителей общины составляется городское собраніе или сходъ; особенность скандинавскаго устройства заключается, такимъ образомъ, въ томъ, что даже въ городахъ мы встрѣчаемся не съ представительствомъ, а съ системой поголовнаго участія; поэтому, каждый неопороченный шведскій подданный, состоящій членомъ городской общины и обязанный платить въ пользу нея доходы, имѣетъ право участвовать въ совѣщаніяхъ и постановленіяхъ городского схода, во всѣхъ городскихъ дѣлахъ, которыя не предоставлены въ силу основныхъ законовъ королевства или же особыхъ узаконеній исключительно вѣдѣнію извѣстныхъ классовъ городского общества. Но кромѣ оригинальной черты поголовнаго участія даже въ городскомъ управленіи (что́ мы видимъ только въ сельскихъ общинахъ Германіи и въ сельскихъ общинахъ Россіи), мы встрѣчаемся еще съ другой оригинальной чертой шведскаго устройства, а именно: лица, платящія бо́льшее количество налоговъ, имѣютъ въ собраніи большее количество голосовъ, съ тѣмъ однако, что число голосовъ, принадлежащее одному лицу, не можетъ превысить одной пятидесятой части всѣхъ голосовъ въ городѣ по списку, и во всякомъ случаѣ не можетъ быть болѣе такого числа голосовъ, которое слѣдуетъ, если имущество, подлежащее налогу, равняется 10.000 ригсдалеровъ дохода. Общій городской сходъ собирается магистратомъ въ домѣ городской ратуши и

постановляетъ свои рѣшенія; города, имѣющіе свыше 3 тысячъ жителей, должны непремѣнно поручить распорядительную власть городскимъ уполномоченнымъ; слѣдовательно, здѣсь городской сходъ долженъ быть лишь избирательнымъ собраніемъ. Минимумъ числа уполномоченныхъ должно быть 20 — это, если въ городѣ не болѣе 2 тысячъ жителей, и максимумъ — 60, если въ городѣ свыше 40 тысячъ жителей; слѣдовательно, шведское законодательство очень щедро надѣляетъ депутатами шведскіе города. Если городъ большой, то города дѣлятся на избирательные участки магистратомъ; при этомъ избраніе можетъ быть ограничено даннымъ избирательнымъ участкомъ, такъ-что шведская система выборовъ есть территоріальная для избирателей и экстерриторіальная для избираемыхъ. Условія избираемости тѣ же самыя, при чемъ ограниченіями служатъ нахожденіе подъ судомъ, подъ опекой и т. д., а также отправленіе нѣкоторыхъ должностей по общегосударственному и земскому управленію *). Городской уполномоченный избирается на 4 года. Городское самоуправленіе значительно прочнѣе поставлено, чѣмъ земское самоуправленіе въ Швеціи. Города имѣютъ право сами избирать предсѣдателя и вице-предсѣдателя собранія уполномоченныхъ. Обязанности городского самоуправленія касаются, главнымъ образомъ, финансовыхъ вопросовъ, и лишь въ сравнительно меньшей степени входятъ сюда вопросы благосостоянія; вопросы безопасности ввѣряются магистрату. Магистратъ въ Швеціи есть учрежденіе, господствующее въ городѣ. Лица, составляющія магистратъ, назначаются королевскою властью; такимъ образомъ, городской сходъ и городскіе уполномоченные являются, такъ сказать, элементомъ совѣщательнымъ, хотя съ извѣстною долею распорядительной власти, но исполнителемъ ихъ распоряженій являются лица, зависимыя отъ королевской власти.

Самоуправленіе сельскихъ общинъ, которое основано на положеніи объ общинномъ управленіи въ уѣздахъ 21-го марта 1862 г. Названіе сельской общины на шведскомъ языкѣ должно быть переведена словами «сельскій приходъ». Каждый сельскій приходъ составляетъ отдѣльную и самостоятельную общину, члены которой имѣютъ право завѣдывать своими общими дѣлами, касающимися

*) Систему самоуправленія Швеціи и Норвегіи см. Aschehoug. Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norvegen 1888, стр. 40 до 45 и 120—130 въ Handb. Marquardsen.

порядка и хозяйства, на сколько завѣдываніе ими не принадлежитъ органамъ правительства. Членомъ сельской общины считается каждый, кто внесенъ въ списокъ постояннаго населенія, или всякій, кто обложенъ налогомъ въ пользу этой общины. Распорядительная власть принадлежитъ или сходу, или общиннымъ уполномоченнымъ; исполнительная власть и управленіе — общиннымъ старшинамъ, въ помощь коимъ существуютъ лица для различныхъ отраслей исполнительной дѣятельности. Общинное собраніе, какъ намъ приходилось говорить, разрѣшаетъ всѣ дѣла, подлежащія его компетенціи и не отнесенныя общими законами къ компетенціи другихъ учрежденій. Условія участія въ сельскомъ сходѣ тѣ же, что и въ городскомъ сходѣ; въ совѣщаніяхъ и постановленіяхъ по дѣламъ общины участвуютъ всѣ лица съ правомъ голоса; въ совѣщаніяхъ же и постановленіяхъ по дѣламъ, касающимся только земли, внесенной въ окладъ, только тѣ, которыя владѣютъ самою землею. Число голосовъ разсчитывается по числу налоговъ, такъ называемыхъ денежекъ, наложенныхъ на каждое лицо съ правомъ голоса. Общинное собраніе избираетъ само предсѣдателя и вице-предсѣдателя. Ежегодно должны быть созываемы 3 обыкновенныхъ общинныхъ собранія: въ мартѣ — для постановленія рѣшенія объ отчетахъ по управленію за прошлый годъ и для выбора членовъ въ губернское земское собраніе; въ октябрѣ — для опредѣленія смѣты расходовъ и доходовъ, и въ декабрѣ — для разсмотрѣнія списковъ обложенія денежками, и раскладочныхъ вѣдомостей, и для выбора въ общинныя должности. Такимъ образомъ, сельскій сходъ, въ видѣ поголовнаго участія въ дѣлахъ сельскаго управленія, является нормальною формой сельскаго самоуправленія въ Швеціи; но если сельская община пожелаетъ возложить на уполномоченныхъ права общиннаго схода, то для такаго рѣшенія требуется большинство свыше половины голосовъ. Въ число общинныхъ уполномоченныхъ входятъ общинные старшины, предсѣдатель и вице-предсѣдатель общиннаго собранія, и столько членовъ, избранныхъ общиннымъ собраніемъ, чтобы общее число ихъ было вчетверо болѣе числа общинныхъ старшинъ. Но съ собраніемъ общинныхъ уполномоченныхъ функціи общиннаго схода не прекращаются въ такой мѣрѣ, какъ прекращаются функціи городского схода, разъ существуютъ городскіе уполномоченные. Общинный сходъ все-таки долженъ разрѣшать самъ нѣсколько

финансовыхъ вопросовъ, а также производить выборы предсѣдателя и вице-предсѣдателя общиннаго собранія и выборы въ губернское земское собраніе *). Исполнительнымъ органомъ общины являются общинные старшины, которые имѣютъ обязанности: 1) приводить въ исполненіе всѣ постановленія распорядительной власти общины; 2) надзирать за всѣми должностными ея лицами, и 3) вообще вести всѣ текущія дѣла общины.

Сельскіе общинные старшины могутъ быть избираемы въ числѣ, сообразномъ размѣрамъ и населенію общины; ихъ должно быть не менѣе трехъ и не болѣе одиннадцати. Постановленіе, что общинными старшинами не могутъ быть мѣстный судья, коронный фогтъ и тому подобныя лица, показываетъ, что положеніе сельскихъ старшинъ является очень почетнымъ, и это есть всесословная должность, которую можетъ занимать лицо даже дворянскаго состоянія.

Такимъ образомъ, сельскія общины въ смыслѣ самоуправленія поставлены лучше, чѣмъ городскія общины, и еще лучше, чѣмъ земское представительство Швеціи.

Таково устройство мѣстнаго самоуправленія въ Швеціи. Изъ этого обзора мы видимъ, что Шведское государство весьма удачно разрѣшаетъ вопросъ соціальной стороны самоуправленія. Путемъ хорошо устроенной системы выборовъ оно даетъ возможность имѣть представительство, пустившее глубокіе корни въ мѣстности. Неудовлетворительная сторона этого представительства можетъ быть усмотрѣна лишь при системѣ плюральнаго голосованія. Эта система показываетъ все же желаніе Швеціи обезпечить экономическіе интересы наиболѣе зажиточныхъ элементовъ. Кромѣ того, общинное и земское самоуправленіе не становится прямо на почву государственнаго значенія самоуправленія: въ Швеціи общины избираютъ какъ бы представителя хозяйственныхъ интересовъ, а не лицо, которое будетъ нести подъ контролемъ всей общины обязанности мѣстной администраціи.

Теперь перейдемъ къ сосѣднему государству, къ Норвегіи, и взглянемъ на организацію самоуправленія въ этомъ небольшомъ королевствѣ. Норвегія вся зиждется на самоуправленіи 516 общинъ сельскихъ и городскихъ. Всѣ эти общины соединяются въ

---

*) См. Гл. II, § 3 и 4.

округа, а округа — въ области, причемъ два города составляютъ цѣлую область. Какъ извѣстно изъ исторіи государственныхъ учрежденій Норвегіи, норвежскій парламентъ представляетъ намъ двѣ палаты, изъ которыхъ первая, верхняя, есть лишь часть второй палаты. Это же начало проходитъ въ системѣ мѣстнаго управленія, причемъ самоуправленіе въ настоящемъ видѣ существуетъ лишь въ общинахъ. Земское самоуправленіе есть только совѣтъ изъ представителей общинъ при начальникахъ областей, причемъ компетенція этого совѣта весьма ограничена. Что касается общиннаго самоуправленія, то мы видимъ, что здѣсь есть два собранія: 1) совѣтъ управленія или старшинъ и 2) совѣтъ общинныхъ представителей. Для нѣкоторыхъ дѣлъ, какъ, напримѣръ, составленіе смѣты—эти оба совѣта соединяются вмѣстѣ. Въ городскихъ общинахъ исполненіе резолюцій общиннаго управленія и исполнительная власть возложены на магистратъ. Магистратъ составляютъ бургомистръ и ратманы, назначаемые — тотъ и другіе — королемъ. Въ сельскихъ общинахъ исполнительная власть принадлежитъ амтману и подчиненнымъ ему фогдамъ, которые всѣ назначаются королемъ; незначительная доля исполнительной власти принадлежитъ и совѣту управленія. Слѣдовательно, мы видимъ, что сельскія и городскія общины Норвегіи поставлены по ихъ организаціи въ отношеніи къ верховной власти въ значительно болѣе зависимое положеніе, чѣмъ городскія и сельскія общины Швеціи. Теперь посмотримъ, какова соціальная организація Норвежскаго самоуправленія. Общинные выборы въ Норвегіи производятся на тѣхъ же началахъ, какъ и выборы въ Норвежскій парламентъ, стортингъ. Выборы — двустепенные, причемъ избиратели второй степени, или выборщики, избираются избирателями первой степени изъ своей среды, такъ-что, слѣдовательно, двустепенные выборы должны служить для удовлетворенія извѣстныхъ культурныхъ требованій.

Для участія въ выборахъ первой степени необходимы слѣдующія условія: норвежское подданство, двадцатипятилѣтній возрастъ и пятилѣтнее пребываніе въ Норвегіи — это общія условія для всѣхъ избирателей; затѣмъ идутъ различныя условія ценза для сельскихъ и городскихъ обывателей: въ сельскихъ общинахъ избирателемъ, при наличности указанныхъ выше общихъ условій подданства, возраста и постояннаго жительства, является каждый

собственникъ земли, записанной въ кадастръ, и всякій съемщикъ земли на срокъ не менѣе 5 лѣтъ; въ городахъ избиратель первой степени долженъ имѣть купеческое или шкиперское свидѣтельство или владѣть домомъ или участкомъ земли опредѣленной цѣнности (до 1000 франковъ).

Такимъ образомъ, въ городахъ Норвегіи мы встрѣчаемъ болѣе суровое отношеніе къ населенію, чѣмъ въ Швеціи. Шведская система почти является системой всеобщей подачи голосовъ, тогда какъ въ Норвегіи мы видимъ, что выдѣляется цѣлый рядъ элементовъ, которые не могутъ быть признаны совершенно не подходящими къ самоуправленію; такъ при сравнительной дешевизнѣ жизни въ Норвегіи городское имущество, оцѣненное около тысячи рублей, все-таки представляетъ значительную цѣнность; слѣдовательно, мы не можемъ сказать, чтобы избирательная система въ Норвегіи была такъ демократична, какъ въ Швеціи. Правда, для сельскихъ общинъ требуется только собственность земли, хотя бы имѣла она самую ничтожную цѣнность, такъ что въ отношеніи сельскихъ общинъ Норвежское законодательство признаетъ болѣе широкое демократическое начало.

Теперь перейдемъ къ третьему скандинавскому государству, къ Датскому королевству. Данія дѣлится на области и уѣзды и затѣмъ уже на городскія и сельскія общины. Городскія и сельскія общины имѣютъ отдѣльное устройство *). Мы остановимся сначала на устройствѣ этихъ нисшихъ территоріальныхъ единицъ Даніи. Устройство сельскихъ общинъ основано на законѣ 6-го іюля 1867 г. Общинный совѣтъ состоитъ изъ выборныхъ членовъ (5 — 9) всегда въ нечетномъ числѣ. Члены совѣта избираются въ назначенномъ числѣ на шесть лѣтъ двумя избирательными коллегіями: первая коллегія, которая избираетъ бо̀льшую часть членовъ, составляется изъ всѣхъ жителей общины, имѣющихъ право избирать депутатовъ въ нижнюю палату (члены нижней палаты Даніи (Folkething) избираются прямой и всеобщей подачей голосовъ); вторую коллегію составляетъ $^1/_5$ всѣхъ избирателей, наиболѣе обложенныхъ податями. Этотъ общинный или приходскій совѣтъ избираетъ самъ своего предсѣдателя. Предсѣдатель совѣта не получаетъ содержанія. Общинный

---

*) Систему самоуправленія Даніи см. Goos und Hansen. D. Staatsrecht des Königreichs 1889 стр. 120—127, въ Hand. Marquardsen.

совѣтъ не является дѣятельною властью, такъ какъ, главнымъ образомъ, администрація лежитъ на коренномъ фогтѣ, который опредѣляется правительствомъ, и это лицо есть начальникъ всей общинной полиціи. Слѣдовательно, въ сельскомъ самоуправленіи Даніи мы видимъ двѣ важныя черты, во-первыхъ—желаніе предоставить участіе наиболѣе обложеннымъ плательщикамъ, во-вторыхъ—тѣ же условія отношенія самоуправленія къ администраціи, которыя мы видимъ въ другихъ скандинавскихъ государствахъ, а именно: мѣстное представительство допускается лишь къ извѣстной части дѣлъ мѣстнаго управленія. Наиболѣе серьезныя дѣла, какъ дѣла полиціи безопасности, выдѣляются изъ компетенціи приходскаго самоуправленія.

Далѣе слѣдуетъ разсмотрѣть, какова организація городовъ Даніи. Устройство городовъ Даніи, за исключеніемъ Копенгагена, основано на законѣ 26-го мая 1868 г. Въ городахъ существуетъ выборный совѣтъ и бургомистръ, опредѣляемый королемъ; исполнителемъ дѣлъ городского управленія является, такимъ образомъ, коронный чиновникъ, вспомоществуемый выборнымъ совѣтомъ. Члены совѣта избираются также двумя коллегіями, какъ и въ общинахъ *), на 6 лѣтъ, и служба ихъ безвозмездна. Бургомистръ можетъ быть опредѣленъ, какъ изъ числа членовъ совѣта, такъ и не изъ ихъ числа; за исключеніемъ 5 большихъ городовъ, бургомистры остальныхъ несутъ обязанности начальника полиціи и судьи первой степени; бургомистръ долженъ имѣть юридическій дипломъ. Жалованье бургомистръ получаетъ отъ короны. Кромѣ представительства въ общинномъ совѣтѣ, ему принадлежатъ еще прокурорскія обязанности относительно постановленій этого совѣта. Кромѣ бургомистра, который долженъ исполнять въ извѣстныхъ случаяхъ постановленія совѣта, совѣтъ можетъ назначать особыя коммиссіи для завѣдыванія различными дѣлами—призрѣніемъ бѣдныхъ, общественными работами и т. п. Таковы главнѣйшія черты организаціи городскихъ округовъ; и здѣсь законодательство Даніи желаетъ какъ предоставить нѣкоторое

*) Въ городахъ Даніи требуется также избирать нечетное число членовъ совѣта (отъ 5 до 14), но большую часть въ городахъ избираетъ коллегія избирателей въ нижнюю палату, а меньшую наибольшіе плательщики (сумма уплачиваемыхъ ими налоговъ должна равняться $^2/_3$ всѣхъ налоговъ).

первенство наиболѣе обложеннымъ плательщикамъ, такъ и обезпечить вліяніе правительственной власти на ходъ городскихъ дѣлъ. Теперь посмотримъ на организацію столицы, которая основана на законахъ 1857 и 1861 годовъ. Городское управленіе Копенгагена состоитъ изъ выборнаго общиннаго совѣта, изъ магистрата и высшаго президента, опредѣляемаго королемъ. Совѣтъ состоитъ изъ 36 членовъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ всѣми гражданами въ 25-тилѣтнемъ возрастѣ, уплачивающими общинный налогъ въ 10 франковъ 50 сантимовъ. Городской совѣтъ избираетъ предсѣдателя изъ числа своихъ членовъ; онъ же избираетъ бургомистровъ, но ихъ утверждаетъ король; онъ избираетъ цѣлый рядъ должностныхъ лицъ, директора училищъ, инженера, врача, кассира и т. п. Магистратъ состоитъ изъ четырехъ бургомистровъ и четырехъ совѣтниковъ, которыхъ избираетъ также совѣтъ, причемъ бургомистры получаютъ жалованье, а совѣтники не получаютъ. Магистратъ, подъ предсѣдательствомъ старшаго президента, составляетъ исполнительную власть копенгагенской общины; кромѣ того, онъ играетъ роль надзирающей инстанціи по отношенію къ городскому совѣту; онъ можетъ отослать обратно въ совѣтъ всякое дѣло, по которому состоялось постановленіе, неодобряемое магистратомъ. Старшій предсѣдатель въ копенгагенской общинѣ назначается королемъ и имѣетъ отъ имени правительства наблюденіе надъ всѣми общинными дѣлами. Онъ несетъ и прокурорскія обязанности, которыя надъ другими общинами имѣетъ бургомистръ. Такимъ образомъ, въ городахъ Даніи и въ особенности въ Копенгагенѣ идетъ смѣшеніе короннаго и народнаго элемента; въ силу этого городамъ ввѣряется большее количество дѣлъ, чѣмъ сельскимъ общинамъ, и надо сказать, что въ копенгагенскомъ устройствѣ представляется болѣе равномѣрно распредѣленнымъ участіе, сообразно съ платежемъ налоговъ, чѣмъ это мы видимъ въ другихъ городахъ Даніи. Чтобы закончить разсмотрѣніе системы организаціи самоуправленія въ Даніи, намъ нужно сказать нѣсколько словъ объ организаціи земскаго ея представительства. Земское представительство, какъ мы уже упоминали, составляетъ амтманъ и областной совѣтъ. Амтманъ является предсѣдателемъ совѣта; это лицо, назначенное королемъ, а члены совѣта, въ количествѣ отъ 7 до 13, избираются на 6 лѣтъ тѣми двумя колле-

гіями, о которыхъ мы говорили выше, причемъ выборы являются двустепенными, ибо первая коллегія составляется изъ членовъ общинныхъ совѣтовъ, избранныхъ именно съ этою цѣлью по одному члену отъ каждаго совѣта изъ его среды. Вторая коллегія составляется изъ собственниковъ, наиболѣе обложенныхъ податями, имѣющихъ мѣстожительство въ теченіи года, предшествовавшаго выборамъ, и обладающихъ условіемъ избираемости въ фолькстингъ.

Изъ этого краткаго обзора мы можемъ вывести то общее заключеніе о системахъ скандинавскихъ государствъ, что въ нихъ недовѣрчиво относится къ самоуправленію, и потому тамъ, гдѣ мѣстное представительство могло бы заявить свои требованія въ формѣ, опасной для правительства, какъ это могло имѣть мѣсто въ провинціальномъ земскомъ собраніи, тамъ мы видимъ во всѣхъ этихъ трехъ государствахъ желаніе дать полный перевѣсъ правительству. Мы можемъ сказать, что представительная система во всѣхъ этихъ трехъ государствахъ далеко неодобрительно отнеслась къ мѣстному самоуправленію. Законы о мѣстномъ самоуправленіи во всѣхъ скандинавскихъ государствахъ, несмотря на благопріятныя соціальныя условія (крѣпко сплоченные мѣстные центры), относятся къ эпохѣ 60-хъ годовъ, эпохѣ весьма серьезныхъ реформъ по переустройству всего политическаго строя этихъ государствъ (Швеція) и эпохѣ ожесточенной борьбы партій (Данія). Но въ этомъ переустройствѣ, на ряду съ обще-освободительными стремленіями, на сцену выступилъ интересъ буржуазіи; вотъ почему мы видимъ въ скандинавскихъ государствахъ въ ихъ организаціи самоуправленія желаніе предоставить извѣстную долю вліянія этому элементу. Доказательствомъ этого служитъ илюральная система подачи голосовъ въ Швеціи, предоставленіе избранія части членовъ совѣта коллегіи крупныхъ плательщиковъ въ Даніи и постановку имущественнаго ценза въ Норвегіи. Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ скандинавскихъ государствахъ на организаціи самоуправленія отразились требованія извѣстной политической программы, между тѣмъ какъ трудно найти другія государства, гдѣ были бы такія исторически сложившіяся основы для мѣстнаго самоуправленія, какъ это мы находимъ въ скандинавскихъ государствахъ и особенно въ сельскихъ общинахъ Швеціи. Въ послѣдней странѣ является совершенно непонятнымъ то недовѣріе, которое обнаруживаетъ прави-

тельство къ видамъ шведскаго самоуправленія, представляющимъ по нашему мнѣнію ручательство за вполнѣ хорошее веденіе *дѣлъ администраціи, поддающихся мѣстному ограниченію.*

---

§ 9. Система Россіи.

Современная система мѣстнаго управленія Россіи, подобно тому, какъ и въ западно-европейскихъ государствахъ, является отраженіемъ тѣхъ измѣненій, которыя испытало на себѣ ея государственное устройство. Вопреки установившемуся мнѣнію, нельзя не видѣть, что втеченіе послѣдняго столѣтія форма государственнаго устройства Россіи нѣсколько разъ терпѣла весьма существенныя измѣненія. Эти измѣненія даже можно теоретически оформить, пріурочивая ихъ къ выдающимся эпохамъ исторіи Россіи послѣднихъ двухъ столѣтій. Система управленія до Петра Великаго можетъ быть названа системою земско-приказнаго управленія. Эпоха Петра I можетъ быть характеризована какъ эпоха приказно-коллегіальнаго управленія. Далѣе выдающееся царствованіе Екатерины II есть рядъ послѣдовательныхъ попытокъ ввести у насъ монархію по рецепту Монтескьё, съ сильно развитыми сословіями и съ сильно развитой децентрализаціей. Затѣмъ, царствованіе Александра Павловича въ первую половину его можетъ быть разсматриваемо, какъ принятіе ряда мѣръ, имѣющихъ въ виду введеніе у насъ представительныхъ учрежденій. Затѣмъ, вторая половина и царствованіе Николая Павловича можетъ быть характеризована, какъ эпоха закрѣпощенія всѣхъ сословій на пользу государства и сильное развитіе централизаціи; наконецъ, съ царствованія Александра Николаевича начинается новая эра раскрѣпощенія Россіи; сообразно съ этимъ является совершенно иное направленіе законодательства, какъ въ самой разработкѣ, такъ и въ проведеніи реформъ по мѣстному управленію. Сообразно указаннымъ главнѣйшимъ теченіямъ, имѣвшимъ вліяніе на ходъ политики въ Россіи, опредѣляется и исторія различныхъ мѣръ по самоуправленію, принимавшихся въ каждую изъ указанныхъ выше эпохъ. Земское самоуправленіе до Петра имѣетъ зна-

ченіе поставки людей на цѣлый рядъ государевыхъ дѣлъ. Въ этомъ смыслѣ эта система разрѣшаетъ удачнѣе всѣхъ слѣдующихъ за ней системъ вопросъ о компетенціи самоуправленія; она удачно разрѣшала вопросъ и организаціи, ибо это были излюбленные люди всего округа; недостатокъ былъ лишь въ самыхъ условіяхъ политической жизни, именно въ тѣхъ условіяхъ, которыя опредѣляли произвольное отношеніе власти къ интересамъ мѣстности и цѣлаго общества.

Эти чисто-исторически выработанныя начала организаціи совершенно забываются въ послѣдующія царствованія. На мѣсто ихъ выступаютъ вплоть до царствованія Александра Николаевича чисто-заимствованныя изъ-за границы начала; многія изъ этихъ началъ очень хорошо принялись на своей родинѣ, они были очень велики по идеѣ, въ нихъ лежащей, но не могли пріурочиться къ условіямъ Россіи.

Приказно-коллегіальная система Петра хотѣла раздѣлить всю Россію на извѣстныя тягловыя единицы, смотря по различію тягла, и эти тягла соединить нитями прямо съ центромъ. Такимъ образомъ, получается весьма странное противорѣчіе мѣръ, идущихъ отъ правительства. Съ одной стороны, въ 1708 *) и въ 1719 годахъ **) издается учрежденіе о губерніяхъ съ царскими намѣстниками, воеводами и т. п.; издается положеніе о городскихъ магистратахъ, которые признаются главою и начальствомъ всего города; далѣе, землевладѣльцы въ 1718 году избираютъ, такъ сказать, начальника уѣзда, въ лицѣ земскаго коммиссара ***); они же избираютъ ландратовъ, которые получаютъ въ свое завѣдываніе части уѣздовъ, называемыя долями ****). Такимъ образомъ, нельзя не видѣть желанія создать мѣстныя единицы: губернія, уѣзды, города и доли, и наряду съ этимъ городское сословіе разсматривается исключительно, какъ торгово-промышленный классъ, какимъ онъ исключительно никогда и не былъ въ Россіи; землевладѣльцы, какъ лица дворянскаго состоянія, также соединяются въ смыслѣ ихъ завѣдыванія въ одномъ учрежденіи; духовенство, какъ третье свободное сословіе,

---

*) 1-ое Полн. Собр. Зак. № 2218 (дек. 18).
**) 1-ое Полн. Собр. Зак. № 3380 (мая 29).
***) 1-ое П. С. З. 1718 г. № 3245 (ноябр. 26) и 1719 г. № 3295.
****) См. 1-ое Полн. Собр. Зак. (1710) № 2305.

въ свою очередь тоже централизируется въ завѣдываніи, какъ личнымъ составомъ, такъ и имуществомъ, и, такимъ образомъ, получается, благодаря тому, что каждое тягло тяготѣетъ къ различному центру столицы, совершенное разбитіе интересовъ мѣстности. Это противорѣчіе двухъ теченій, такъ сказать, территоріальнаго и центральнаго, совершенно ясно проходитъ черезъ всю нить реформъ, какъ Петра, такъ и его преемниковъ до царствованія Екатерины. Императрица Екатерина очень широко задумала переформировать Россію, создавъ предварительно въ ней сословія. Жалованная грамота 21 апрѣля 1785 г. была дана двумъ еще неокрѣпшимъ, и даже можно сказать несуществующимъ сословіямъ, именно городскому и дворянскому; поэтому города и дворянство могутъ вести, какъ сословія, свою генеалогію лишь съ 1785 г. *) Правда, эта дата отодвигается на нѣсколько лѣтъ ранѣе, ибо можно видѣть зародышъ жалованной грамоты въ тѣхъ мѣрахъ, которыя были предприняты правительствомъ для производства выборовъ въ депутаты коммиссіи для составленія Уложенія. Въ 1767 году городамъ предоставлено было собраться подъ предсѣдательствами выборнаго городского головы, а дворяне должны были посылать депутатовъ поуѣздно, и для этого должны были выбрать сначала своего предводителя, а затѣмъ, подъ его предсѣдательствомъ, избрать депутата **). Первое сословіе — дворянство — такимъ образомъ было формально признано существующимъ. Въ существованіи второго сословія, духовенства, нельзя было сомнѣваться, и въ то же самое время нельзя было сомнѣваться въ томъ, что оно далеко не будетъ играть той роли, которую оно играло на западѣ, хотя рядъ мѣръ, предпринятыхъ противъ духовенства, показывалъ возможность подобныхъ опасеній. Но вина духовнаго сословія была лишь въ томъ, что оно все же походило въ нѣкоторомъ родѣ на обособленное состояніе въ государствѣ, словомъ, было уже отчасти сословіемъ, тогда какъ вновь создаваемое дворянство и городское состояніе за таковыя быть приняты не могли. Разъ, такимъ образомъ, Екатерина II начала переустройство государства, съ созданія особыхъ сословій, несущихъ не только разныя тягла, но уже умѣющихъ разныя преимущества и привиллегіи, то естественно, что она должна была

---

*) См. П. С. З. 1785 апр. 21 (16187 и 16188).
**) См. П. С. З. 1766 дек. 14 (12801).

подумать о той роли, которую необходимо было отвести этимъ сословіямъ въ сферѣ общегосударственнаго и мѣстнаго управленія. Роль сословій въ общегосударственномъ управленіи не выяснилась, такъ какъ коммиссія для составленія Уложенія, долженствовавшая быть собраніемъ земскихъ чиновъ въ Россіи, умерла своею смертью: она даже оффиціально не была закрыта: ее замолчали. Поэтому, оставалось думать о роли сословій въ мѣстномъ управленіи; но прежде чѣмъ опредѣлить эту роль, необходимо было рѣшить, какой же системѣ дать преобладаніе: системѣ ли централизаціи или децентрализаціи. Екатерина II рѣшительно становится на сторону самой крайней децентрализаціи; она не только хочетъ создать мѣстные союзы въ видѣ губерній, уѣздовъ и городовъ, но даже центральныя учрежденія, какъ коллегіи, переноситъ въ губерніи подъ названіемъ палатъ, и во главѣ управленія и суда стоитъ одинъ только коллегіальный сенатъ. Если, такимъ образомъ, рѣшена была безповоротно децентрализація управленія, то тогда на сцену явился вопросъ и о вліяніи сословій. Разрѣшивъ первую задачу въ 1775 году *), только черезъ 10 лѣтъ Екатерина разрѣшаетъ вторую задачу—жалованныя грамоты являются лишь въ 1785 году. Въ 1782 году **) издается Уставъ благочинія, въ которомъ принимается за основаніе устройство органовъ, заботящихся о благосостояніи населенія,—система смѣшанныхъ коллегій, изъ назначеннаго и правительственнаго элемента.

Таковы екатерининскія — Управа Благочинія, приказы общественнаго призрѣнія, а также всѣ судебныя учрежденія и ратуши, верхніе и нижніе земскіе суды, верхнія и нижнія расправы. Въ 1785 г. мы видимъ уже, что дворянству дается не только право быть сословіемъ, но ему даются важныя привиллегіи въ области государственнаго управленія. Оно одно призвано править всѣмъ уѣздомъ. Всѣ уѣздныя власти избираются самимъ дворянствомъ; города также получаютъ широкозадуманную организацію, которая, къ сожалѣнію, слишкомъ переросла тѣ скромныя условія, въ которыхъ находились тогдашніе города Россіи. Все городское общество дѣлится на шесть разря-

---

*) Учрежденіе для Управленія Губерній Всероссійскія Имперіи вышло 7 ноября 1775 г., 1-ое П. С. З. № 14392; вторая часть вышла 4 января 1780 г., № 14960.

**) Уставъ Благочинія или Полицейскій изданъ 1782 г. апр. 8 (15379).

довъ, изъ которыхъ многіе возбуждали удивленіе среди, какъ населенія, такъ и администраторовъ. Къ таковымъ относился, напримѣръ, разрядъ именитыхъ гражданъ, который состоялъ изъ нѣсколькихъ категорій лицъ, одно перечисленіе которыхъ могло привести въ недоумѣніе смиренныхъ горожанъ Россіи. Именитые граждане были: банкиры, имѣющіе оборотъ свыше 100 тысячъ рублей, знаменитые ученые и художники, торговцы, ведущіе оптовую торговлю на своихъ собственныхъ корабляхъ съ заграницею, а также знаменитые артисты. Все это настолько было далеко отъ дѣйствительной жизни, что вполнѣ естественна была неудача городового положенія Екатерины. Эти шесть разрядовъ городскихъ обывателей избирали общую Думу, которая собиралась разъ въ годъ, а общая Дума избирала шестигласную Думу, сообразно числу шести разрядовъ городскихъ обывателей. Послѣ магистратовъ Петра Великаго, которые также избирались всѣмъ городскимъ населеніемъ и имѣли въ своемъ распоряженіи всѣ заботы о безопасности и благосостояніи, жалованныя грамоты Екатерины могутъ занять второе мѣсто по либеральнымъ началамъ ихъ организаціи. Примѣненіе этого акта было, какъ показываетъ намъ исторія русской администраціи, весьма странное. Когда въ 40-хъ годахъ нынѣшняго столѣтія сдѣлали ревизію городскихъ учрежденій Россіи, то оказалось, что общая Дума никогда не составлялась, что избирателями въ городскую шестигласную думу являлись только купцы и мѣщане, т. е. тѣ лица, которыя болѣе всего были заинтересованы городскою жизнью; поэтому, только воспоминанія о старыхъ шести разрядахъ избирателей осталось въ наименованіи «Шестигласная Дума», причемъ это наименованіе для людей, незнакомыхъ съ подлиннымъ закономъ и съ исторіей, представлялось совершенно неяснымъ; только въ столицахъ еще существовала, и то въ Петербургѣ, Общая Дума, а въ Москвѣ она замѣняется Домомъ городского общества, учрежденіемъ, неизвѣстно кѣмъ установленнымъ, но тѣмъ не менѣе существовавшимъ до 1862 г. *) и составлявшимся исключительно изъ депутатовъ, избираемыхъ купцами и мѣщанами. Неудача, постигшая жалованную грамоту городамъ, въ такой же мѣрѣ постигла и грамоту дворянству.

---

*) См. *Дитятинъ*. Устройство и Управленіе Городовъ Россіи. Т. II, 248—258.

Правда, грамота дворянству была значительно проще и яснѣе; поэтому-то она могла быть въ нѣкоторой мѣрѣ примѣнена. Дворянскія собранія составлялись безпрерывно, но представляли изъ себя нѣчто хаотическое, невозможное, и поэтому все это терпѣлось благодаря тому, что распорядителями судебъ Россіи явились все-таки органы приказнаго характера. Намѣстники или губернаторы съ подчиненной имъ кликой самовольно распоряжались мѣстностью, и новыя учрежденія еще не успѣли сформироваться и окрѣпнуть, какъ уже наступилъ періодъ ихъ ломки по смерти ихъ образовательницы.

Вступленіе на престолъ Александра Павловича вызвало снова воскрешеніе всего сдѣланнаго его бабкою. Но Александръ Павловичъ наноситъ весьма сильный ударъ всей системѣ, сдѣлавъ въ 1802 *) году попытку перестроить Россію на подобіе французской имперіи. Въ учрежденіи Государственнаго Совѣта, который по нашему закону признается за сословіе, и въ учрежденіи министерствъ нельзя не видѣть, такъ сказать, первыхъ попытокъ къ водворенію у насъ новыхъ формъ государства, на подобіе Франціи; но если стремленіе Александра I было дѣйствительно желаніемъ ограничить произволъ власти, почему онъ и взялъ за образцы только-что созданныя конституціонныя формы на западѣ Европы, то съ другой стороны, по отношенію къ мѣстному управленію, его дѣйствія приняли сознательно весьма сильную окраску усиленія административной централизаціи. Все это, такъ сказать, вполнѣ сходилось съ господствующими тогда теченіями; и вотъ почему учрежденіе министерствъ рѣшительно разрываетъ и нарушаетъ гармонію, введенную Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 года. Внѣшнія событія царствованія Александра I не дали возможности проявиться его дѣятельности въ сферѣ переустройства мѣстности. На долю послѣднихъ лѣтъ его царствованія и, главнымъ образомъ, на долю его преемника выпала задача окончательно разрѣшить, въ какую форму должна была вылиться система мѣстнаго управленія въ Россіи. Отказавшись въ послѣдніе года своей жизни отъ какихъ-либо переустройствъ имперіи, Александръ I передалъ всецѣло власть въ руки тѣхъ людей, которые съумѣли продол-

*) 1-е П. С. З. № 20406. Манифестъ объ учрежденіи Министерствъ.

жать политику закрѣпощенія всѣхъ сословій въ пользу государства. Такимъ образомъ, мы снова видимъ воскрешеніе политики Петра лишь въ этихъ худшихъ проявленіяхъ. То, что шло весьма неопредѣленно при Александрѣ I, то уже ясно было выставлено, какъ основаніе всей политической программы, въ царствованіе Николая I, именно принципъ закрѣпощенія всѣхъ сословій съ одной стороны и развитія административной централизаціи съ другой. Благодаря такимъ началамъ, мѣстность юридически пользуется самоуправленіемъ: избираются и исправники, и засѣдатели, и цѣлый рядъ чиновниковъ въ мѣстныя учрежденія, и городскіе головы въ городахъ, и старшины въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ, но это избраніе имѣетъ характеръ не права, а повинности.

Императоръ Николай Павловичъ въ манифестѣ 6-го декабря 1831 г. *) объ устройствѣ порядка на дворянскихъ выборахъ совершенно ясно опредѣлилъ сущность предоставленнаго дворянамъ избирательнаго права. «Священное право дворянъ, говорилъ манифестъ, есть право выборовъ, коимъ оно постановляетъ чиновниковъ на государственную службу». Въ этомъ совершенно ясно былъ опредѣленъ весь характеръ дореформеннаго самоуправленія и отъ этого характера зависитъ весь неуспѣхъ этого самоуправленія. Между допетровскимъ и николаевскимъ самоуправленіемъ лежитъ громадная разница: въ первомъ излюбленные люди призывались къ извѣстному государеву дѣлу, но они по буквѣ закона дѣйствовали самостоятельно; здѣсь же извѣстное сословіе поставляло чиновника, который входилъ въ общую сѣть бюрократической машины, характеръ его происхожденія совершенно забывался, а все подчинялось тому произволу, которымъ характеризуется система строго-административной централизаціи, при отсутствіи извѣстныхъ культурныхъ условій и строгой отвѣтственности органовъ администраціи. Положеніе для самоуправленія было крайне печальное, и вотъ почему мы можемъ говорить о самоуправленіи лишь со времени отмѣны крѣпостного права. Мы уже указывали на то, какое значеніе имѣло освобожденіе крестьянъ для появленія новыхъ взглядовъ на задачи и организацію самоуправленія; теперь мы остановимся лишь на ука-

*) См. П. С. З. № 4989. Манифестъ этотъ Бар. Корфъ (см. Жизнь гр. Сперанскаго) приписываетъ перу Сперанскаго. Манифестъ любопытенъ какъ новое расширеніе правъ дворянства.

заніи тѣхъ формъ, въ которыя вылилась организація различныхъ видовъ самоуправленія въ не-крѣпостной Россіи.

Первое самоуправленіе на новыхъ началахъ было самоуправленіе крестьянскихъ обществъ. Какъ извѣстно, прототипомъ для организаціи волостного и сельскаго управленія для крестьянъ, вышедшихъ отъ крѣпостной зависимости, было отчасти устройство государственныхъ крестьянъ по реформамъ графа Киселева *).

Разница новаго положенія отъ прежнихъ была, главнымъ образомъ, въ самой постановкѣ самоуправленія по отношенію правительственныхъ властей. Въ этомъ и заключается главное различіе крестьянскаго самоуправленія до 19-го февраля и послѣ 19-го февраля, а именно въ томъ, что понятіе «опека» было замѣнено понятіемъ «надзора», осуществляемаго административными органами. Организація крестьянскаго самоуправленія была двоякаго рода: составители Положенія 19-го февраля хотѣли рѣзко отдѣлить организацію для хозяйственныхъ интересовъ и организацію для суда и управленія. Для завѣдыванія хозяйственными интересами должно было образоваться сельское общество, а для завѣдыванія дѣлами управленія и суда — волость. Сельское общество образовывалось изъ крестьянъ, находившихся во владѣніи одного помѣщика; благодаря этому получалась та оригинальная черта, что въ одномъ селеніи, въ одной деревнѣ, принадлежавшей нѣсколькимъ помѣщикамъ, образовывалось нѣсколько сельскихъ обществъ. Этотъ порядокъ представляетъ много неудобствъ, но находитъ себѣ оправданіе въ томъ предположеніи составителей Положенія 19-го февраля, что крестьяне каждаго помѣщика составляли одну сельскую общину, одну сельско-хозяйственную единицу, и, такимъ образомъ, послѣ ихъ освобожденія, не слѣдуетъ разбивать эту фактически составившуюся ячейку мѣстной жизни. Въ этихъ же видахъ и редактировано самое Положеніе, говорящее о томъ, что крестьяне соединяются въ сельское общество для завѣдыванія своими хозяйственными интересами. Сельское общество, какъ хозяйственная единица, является состоящимъ изъ всѣхъ домохозяевъ, какъ лицъ полноправныхъ въ завѣдываніи земельными дѣлами. Эти лица избираютъ сами себѣ старосту и другихъ необходимыхъ должностныхъ лицъ; но уже въ

*) См. Сводъ Законовъ, томъ II, изд. 1857 г.

положеніи старосты сказывается, какъ мы уже говорили выше, нѣкоторая непослѣдовательность Положенія 19-го февраля, а именно: староста не только выборный человѣкъ для завѣдыванія хозяйственными дѣлами, онъ и администраторъ, и полицейское лицо, находящееся уже въ подчиненіи мѣстной правительственной полицейской власти—становаго, исправника, а отчасти и полицейскаго урядника *). Эта непослѣдовательность является для насъ доказательствомъ того, что самое принятіе сельскаго общества за сельско-хозяйственную единицу представилось не вполнѣ удобнымъ на практикѣ; особенно теперь, по прошествіи трехъ десятковъ лѣтъ, когда сельское общество не представляетъ изъ себя исключительно лицъ, вѣдающихъ общинное хозяйство, эта аномалія выступаетъ все рѣзче и рѣзче и мы видимъ цѣлый рядъ неудобствъ на практикѣ; эти неудобства были указаны въ коммиссіи, образованной подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова для пересмотра мѣстнаго управленія, гдѣ весьма основательно хотѣли раздѣлить два понятія: понятіе поземельной общины, какъ чисто-хозяйственнаго союза, и понятіе сельской общины, какъ извѣстнаго административнаго союза. Какъ извѣстно, труды этой коммиссіи не получили дальнѣйшаго хода, и поэтому до сихъ поръ мы живемъ при такой двойственности понятій о сельскомъ обществѣ, какъ о поземельной хозяйственной единицѣ и какъ объ административномъ союзѣ. Слѣдующее соединеніе есть крестьянская волость. Статья 4 Положенія говоритъ, что «для лучшаго управленія и суда сельскія общества соединяются въ волости»; такимъ образомъ, волость предполагаетъ соединеніе сельскихъ обществъ и является административнымъ округомъ. Округъ этотъ, какъ сословный, такъ и самоуправляющійся. Распорядительный органъ волости—волостной сходъ, который составляютъ выборные депутаты отъ каждаго сельскаго общества по одному на каждые десять домохозяевъ. Волостной сходъ выбираетъ волостнаго старшину, волостное правленіе и до закона 1889 г. выбиралъ волостныхъ судей. Такимъ образомъ, вытекаетъ, что наше законодательство не желаетъ ограничить участіе въ волостныхъ дѣлахъ какимъ-либо цензомъ, другими словами, оно не хотѣло предоставить одному какому-либо интересу деревни преобладающее вліяніе въ волостныхъ дѣлахъ. Это объясняется отчасти тѣмъ, что соста-

*) См. статья 10 пол. Ком. Мин. 1878, іюн. 9 (58610).

вители Положенія 19-го февраля предполагали весьма большое распространеніе общиннаго владѣнія землею въ Россіи; съ этой точки зрѣнія очевидно всѣ члены сельскаго общества явятся равными между собою, и поэтому законодателю не предстояло никакой нужды ограничивать какимъ-либо имущественнымъ цензомъ участіе въ волостныхъ дѣлахъ. Такъ какъ волостныя управленія являются уже чисто административными, то мы видимъ, какъ было указано во II главѣ, что въ перечисленіи дѣлъ, поручаемыхъ волостному сходу, преобладаютъ дѣла административнаго характера; но въ то же самое время признаніе волостнаго управленія и волостныхъ властей исключительно за органы администраціи не выдерживается вполнѣ послѣдовательно во всемъ Положеніи. Какъ намъ уже приходилось указывать, и волостной сходъ, и волостной старшина ведутъ очень часто дѣла, имѣющія преимущественно хозяйственный характеръ *).

Въ такихъ размѣрахъ существуетъ у насъ крестьянское самоуправленіе; его основныя черты представляются, какъ мы уже говорили, весьма удобнымъ разрѣшеніемъ основного вопроса самоуправленія, какъ въ смыслѣ компетенціи, такъ и въ смыслѣ организаціи. Недостатокъ заключается въ той особой системѣ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ, о которой мы будемъ говорить ниже, но вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя не указать нѣкоторыхъ недостатковъ соціальнаго характера, которыя имѣетъ современная организація крестьянскаго управленія; во-первыхъ, составъ сельскихъ обществъ далеко не представляется союзомъ людей, соединенныхъ общиннымъ землевладѣніемъ (количество выдѣлившихся людей представляется уже довольно значительнымъ въ Россіи); кромѣ того условія жизни создали цѣлый новый классъ жителей деревни, которые еще до сего времени не поддаются никакому описанію. Эти классы произошли отчасти отъ чисто-экономическихъ условій обѣднѣнія части населенія или же отъ поселенія на мѣстѣ, принадлежащемъ крестьянскому обществу, какого-нибудь лица съ торговыми и промышленными цѣлями, или же отъ появленія элементовъ, непричастныхъ къ землевладѣнію; появленіе послѣднихъ элементовъ объясняется отчасти нашимъ законо-

*) Сводъ Зак. Т. IX, особ. прил., изд. 1876 г., Общ. Пост.: ст. 78 (п. 2) и 84.

дательствомъ. Законодательство наше дозволяетъ нѣкоторымъ лицамъ приписываться прямо къ волостямъ *).

Такимъ образомъ, соціальныя условія современнаго сельскаго общества представляются таковыми, что въ самой деревнѣ часто нѣтъ солидарности интересовъ, а представляются ясно очерчивающіяся разновидности различныхъ класовъ. Чѣмъ больше раздроблялась земля, чѣмъ больше появлялось посторонняго люда въ самой деревнѣ, тѣмъ болѣе мы видимъ возникновеній случаевъ борьбы различныхъ интересовъ. Въ представленіи проекта Положенія земскихъ начальниковъ, внесенномъ въ 1887 г. въ государственный совѣтъ, на первыхъ страницахъ мы можемъ видѣть ясно высказанную причину появленія проекта; причину видѣли въ томъ фактѣ, что современное крестьянское населеніе въ самомъ центрѣ деревни терпитъ отъ кулаковъ и міроѣдовъ, какъ представителей совершенно постороннихъ, не земледѣльческихъ интересовъ. Еще болѣе ненормальность подобныхъ соціальныхъ условій отражается на волостномъ управленіи. Здѣсь всецѣло господствуютъ тѣ элементы, которые въ силу наибольшей зажиточности получаютъ возможность вліять на окружающее крестьянское населеніе, или занимая сами должности по волостному управленію, или проводя въ нихъ своихъ сторонниковъ. При этомъ надо замѣтить, что правительство, не установляя окончательно свой взглядъ на основное значеніе волости, — есть ли это крестьянско-административная или крестьянско-хозяйственная единица, — тѣмъ не менѣе на практикѣ довольно опредѣленно установило на волость такой взглядъ, что это есть исполнитель всѣхъ распоряженій мѣстной администраціи; поэтому волостныя управленія приходятъ въ сношенія почти со всѣми мѣстами Имперіи, не исключая даже Министерства Иностранныхъ Дѣлъ; волостное управленіе сдѣлалось исключительно нисшей исполнительной единицей, не только для полицейской, но и для всей административной власти. Такой порядокъ вещей является крайне несправедливымъ въ томъ отношеніи, что волостное управленіе всецѣло ложится, какъ очень большая тягость, на одно крестьянское населеніе, между тѣмъ какъ оно рѣшительно не нужно для нуждъ крестьянъ, какъ сословія, а необходимо лишь для нуждъ мѣстной администраціи. Въ цѣломъ

*) Особое Приложеніе къ Законамъ о Состояніяхъ (Т. IX) изд. 1876 г. Приложеніе къ ст. 147 (прим. 2).

рядѣ проектовъ, представленныхъ отъ разныхъ земствъ *), мы видимъ, что они весьма рѣшительно высказывались противъ сохраненія сословной крестьянской волости. Проекты, которые мы имѣемъ отъ различныхъ земствъ, сводятся, главнымъ образомъ, къ тремъ различнымъ способамъ образованія волостнаго управленія: во-первыхъ, къ оставленію сословной крестьянской волости лишь съ производствомъ въ ней нѣкоторыхъ улучшеній; во-вторыхъ, къ установленію исключительно административной волости, содержащейся на счетъ правительства и не имѣющей никакого представительства, и въ-третьихъ, явились проекты всесословной волости, той ячейки, которая должна была лечь въ основаніе всего мѣстнаго управленія. Намъ слишкомъ всѣмъ памятны тѣ жестокія пренія, которыя возбуждалъ вопросъ о всесословной волости въ земскихъ собраніяхъ. Всесословная волость возбуждала большой интересъ не только въ земскихъ собраніяхъ, но и въ литературѣ и наукѣ. Возраженія противъ всесословной волости со стороны истинныхъ друзей крестьянскаго населенія сводились, главнымъ образомъ, къ опасенію подавленія крестьянскихъ интересовъ новыми иносословными элементами. Тѣ же самыя опасенія, обратной стороны, высказывали противники всесословной волости, стоявшіе на дворянской или, точнѣе, на крѣпостнической точкѣ зрѣнія. Вопросъ этотъ слишкомъ сталъ на теоретическую почву и, къ сожалѣнію, мало спускался на землю, ибо при нашихъ громадныхъ административныхъ дѣленіяхъ вопросъ всесословной волости сводился скорѣе къ раздробленію уѣзда на болѣе мелкія всесословныя единицы и является, безъ всякаго сомнѣнія, не только желательнымъ, но и необходимымъ для цѣлей хорошаго управленія, ибо наши уѣзды, имѣющіе часто свыше 250 тысячъ жителей (особенно въ восточныхъ губерніяхъ), являются слишкомъ крупными единицами, дабы могла быть устроена хорошая мѣстная администрація; поэтому, очевидна необходимость всесословнаго округа, границы котораго заключали бы въ себѣ лицъ, близкихъ другъ-другу, встрѣчающихся въ повседневной жизни; такой округъ несомнѣнно явился бы мѣстомъ дѣйствительнаго сплоченія и могъ сдѣлаться дѣйствительною ячейкою всего управленія. Наше законодательство до сихъ поръ совершенно игнорируетъ вопросъ о всесословной волости, между

*) Взгляды эти собраны, какъ мы уже говорили, въ книгѣ В. Ю. Скалона: «Взглядъ земствъ на реформу мѣстнаго управленія».

тѣмъ необходимость посредствующаго звена между уѣздомъ и крестьянскими самоуправляющимися единицами признана отчасти въ Положеніи о земскихъ участковыхъ начальникахъ, которое ввело земскіе участки, состоящіе въ вѣдѣніи земскихъ начальниковъ *). Власть земскаго начальника, какъ главы земскаго участка въ его административной компетенціи, простирается и на мѣщанъ; въ его судебной компетенціи она простирается на лица всѣхъ состояній. Такимъ образомъ, появленіе земскаго участка, единолично управляемаго, доказываетъ уже необходимость какой-нибудь единицы, стоящей между сельскими обществами и уѣздами. По нашему мнѣнію связь между двумя самоуправляющимися единицами была бы лучше и живѣе посредствомъ образованія такой же самоуправляющейся единицы. Можно надѣяться, что въ будущемъ и нашей родинѣ предстоитъ стать на путь водворенія истинныхъ принциповъ самоуправленія, какъ единственно-годныхъ и съ общественной и съ политической точки зрѣнія въ такихъ обширныхъ государствахъ, какимъ является наша Россія.

Все нами сказанное приводитъ насъ къ слѣдующему заключенію относительно организаціи крестьянскаго управленія: во-первыхъ, нѣтъ строгаго разграниченія интересовъ хозяйственныхъ союзовъ отъ интересовъ управленія. Сельское общество не является административной единицей, тогда какъ оно должно быть признано всесословнымъ сельскимъ обществомъ, ибо это наиболѣе соотвѣтствуетъ данному положенію его обывателей; во-вторыхъ, крестьянская волость представляется по своей идеѣ крайне неопредѣленной и крайне несправедливой, ибо всѣ расходы падаютъ на одно сословіе и потому представлялась бы желательной замѣна ея всесословными округами, земскими участками или всесословной волостью, которая была бы организована по тѣмъ же принципамъ, по какимъ организованы нисшія и другія единицы самоуправленія, а именно земскій участокъ или всесословная волость должны быть самоуправляющимися.

Послѣ этихъ общихъ замѣчаній объ основныхъ чертахъ нашего крестьянскаго самоуправленія, мы коснемся организаціи двухъ другихъ видовъ нашего самоуправленія: городского и земскаго. Коммиссія, составлявшая Положеніе о земскихъ учреж-

*) Въ нашемъ правѣ существуетъ организація, которую можно принять за всесословную волость,—это гмина въ Царствѣ Польскомъ.

деніяхъ, въ статьѣ 12-ой первоначальнаго проекта Положенія о земскихъ учрежденіяхъ *) установила три рода различныхъ избирательныхъ собраній: во-первыхъ, собраніе дворянъ и другихъ землевладѣльцевъ, не принадлежащихъ къ волостнымъ крестьянскимъ обществамъ; во-вторыхъ, собраніе городскихъ обществъ, и въ-третьихъ, сходъ волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ; такимъ образомъ, коммиссія впервые стала на почву представительства, такъ сказать, соціальныхъ интересовъ, желая раздѣленіемъ на три рода собраній опредѣлить долю участія каждаго изъ этихъ трехъ элементовъ. Несмотря на цѣлый рядъ возраженій, измѣненій, то повышавшихъ, то понижавшихъ цензъ различныхъ землевладѣльцевъ, основныя черты принятой системы остались и вошли въ проектъ 64-го года. Нельзя сомнѣваться въ пользѣ подобнаго распредѣленія различныхъ интересовъ — землевладѣнія, городскаго интереса и общиннаго интереса, — если бы дѣйствительно составъ каждаго собранія представлялъ намъ ручательство въ томъ, что лица, его составляющія, дѣйствительно являются соединенными вслѣдствіе солидарности интересовъ. Выше мы указывали на ту идею, которая возникла при представленіи этихъ проектовъ въ Государственный Совѣтъ; здѣсь намъ возможно указать, что Положеніе 64-го года совершенно вѣрно приняло основаніе для участія въ земскихъ собраніяхъ, но лишь не вполнѣ логично провело эти основанія до конца; такъ, статья 23 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ сразу нарушила принципъ тѣмъ, что ввела въ составъ избирательнаго землевладѣльческаго собранія владѣльцевъ промышленныхъ или хозяйственныхъ заведеній съ 6 тысячами оборота; эти шеститысячники и сдѣлались bête-noire особенно въ уѣздахъ промышленныхъ губерній. Торгово-промышленный интересъ пользовался не только вліяніемъ на городскихъ избирательныхъ собраніяхъ, но онъ имѣлъ подавляющее значеніе и въ собраніи уѣздныхъ землевла-

*) Весьма любопытны слѣдующія соображенія объ устройствѣ земско-хозяйственнаго управленія на началахъ Высоч. утвержденныхъ 25 марта и 23 октября 1859 (см. Матеріалы по земскому общественному устройству, томъ I, изд. 1885 г., стр. 157): «Болѣе сложный вопросъ составляетъ представительство сельскихъ общинъ въ земскихъ учрежденіяхъ. Здѣсь общія основанія ценза, принятыя для частныхъ землевадѣльцевъ и городскихъ общинъ, неприложимы: ибо *частной недвижимой собственности* не существуетъ, различія въ имущественныхъ интересахъ весьма мало, вообще говоря, даже совсѣмъ нѣтъ. Это указываетъ на необходимость образовать въ сельскихъ общинахъ коллективное право избирательства, т. е. лица, составляющія избирательное собраніе, сами должны быть избраны и уполномочены извѣстной частью населенія.

дѣльцевъ, что очевидно указывало на несоотвѣтствіе тому значенію, которое само Положеніе хотѣло придать избирательному съѣзду уѣздныхъ землевладѣльцевъ.

Итакъ, мы видимъ по Положенію о земскихъ учрежденіяхъ, изданіе 1886 г., что выборы уѣздныхъ гласныхъ, составляющихъ уѣздное земское собраніе, производятся, во-первыхъ, на съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, во-вторыхъ, на съѣздѣ городскихъ избирателей и въ-третьихъ, на съѣздѣ выборныхъ отъ сельскихъ обществъ. Посмотримъ, какіе интересы законодатель желаетъ охранить, опредѣляя болѣе точнымъ образомъ размѣръ имущественнаго ценза и установляя извѣстную систему выборовъ въ избирательныхъ съѣздахъ всѣхъ категорій. Съѣздъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ составляютъ, во-первыхъ, какъ мы уже говорили, землевладѣльцы опредѣленнаго, имущественнаго ценза; во-вторыхъ, указанные выше «шеститысячники», а также лица, владѣющія въ уѣздѣ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ не ниже 15 тысячъ рублей; слѣдовательно, домовладѣльцы, владѣльцы какихъ-нибудь заведеній и т. п.; затѣмъ третья категорія — представители различныхъ учрежденій, компаній и товариществъ, имѣющихъ тотъ или другой цензъ (землю или недвижимое имущество); наконецъ, въ-четвертыхъ, уполномоченные отъ землевладѣльцевъ и учрежденій, не участвующихъ прямо въ избирательномъ съѣздѣ, и, въ-пятыхъ, уполномоченные отъ священно-служителей, владѣющихъ въ уѣздѣ церковной землей. Изъ этихъ категорій необходимо обратить вниманіе на категорію уполномоченныхъ, ибо въ самомъ избирательномъ съѣздѣ участвуютъ лица опредѣленнаго имущественнаго ценза; но лицамъ менѣе обезпеченнымъ также предоставлена нѣкоторая доля участія въ самоуправленіи, но чрезъ представителей *). Такимъ образомъ, появляются предварительные съѣзды, которые также не представляютъ никакой однородности, ибо въ этомъ предварительномъ съѣздѣ участвуютъ мелкіе землевладѣльцы, а также представители отъ разныхъ обществъ. Слѣдовательно, соединяются какъ землевладѣльческіе, такъ и промышленные интересы. Такова система выбора гласныхъ отъ землевладѣльцевъ. Городской избирательный съѣздъ составляютъ, во-первыхъ, лица, имѣющія купеческія свидѣтельства, во-вторыхъ, владѣльцы торгово-промышленныхъ

*) См. Пол. Зем. Учр., изд. 1886 г., ст. 22—26.

заведеній съ оборотомъ въ 6 тысячъ рублей; въ-третьихъ, владѣльцы недвижимой собственности опредѣленной цѣнности, смотря по величинѣ города, другими словами, домовладѣльцы, и наконецъ уполномоченные отъ вышеупомянутыхъ лицъ и учрежденій, которые не имѣютъ опредѣленнаго сею статьею ценза. Послѣдній съѣздъ для избранія уѣздныхъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ образуется изъ выборщиковъ, назначаемыхъ волостными сходами изъ своей среды. Статья 30-я Положенія 64-года даетъ очень сложную и неизвѣстно чѣмъ оправдываемую систему избранія гласныхъ отъ крестьянъ; статья 30-я говоритъ слѣдующее: «съѣзды для избранія уѣздныхъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ образуются изъ выборщиковъ, назначаемыхъ волостными сходами изъ своей среды». Этихъ выборщиковъ полагается не свыше трети общаго числа лицъ, имѣющихъ право по закону участвовать въ волостномъ сходѣ съ тѣмъ, чтобы отъ каждаго сельскаго общества находилось въ средѣ выборщиковъ не менѣе одного представителя; это означаетъ, что гласные отъ крестьянъ избираются не двустепенными, а трехстепенными выборами, потому съѣздъ, представляющій треть волостныхъ избирателей, является собраніемъ совершенно случайнымъ, и въ этомъ представляется громадная ошибка Положенія, что оно не пріурочило выборы прямо къ волостнымъ обществамъ, ибо исторія избирательнаго права все болѣе и болѣе подтверждаетъ ту истину, что выборы являются тѣмъ лучше, чѣмъ постояннѣе союзъ избирателей; если же союзъ этотъ кромѣ того имѣетъ и важное территоріальное значеніе, и важныя административныя задачи, то это является еще бо́льшимъ ручательствомъ годности избираемыхъ депутатовъ. Теперь намъ нужно только разсмотрѣть, какіе интересы представляются различными избирательными съѣздами, что должно выразиться, во-первыхъ, въ распредѣленіи числа гласныхъ отъ различныхъ сословій, а во-вторыхъ, въ различіи избирательнаго ценза для различныхъ губерній. Въ этомъ отношеніи любопытно, что Положеніе 1864 г. очень равномѣрно хотѣло распредѣлить число голосовъ, не поддаваясь никакимъ сословнымъ или инымъ предразсудкамъ. Количество гласныхъ отъ землевладѣльцевъ, сельскихъ обществъ и городовъ соразмѣрялось съ количествомъ и цѣнностью имущества, стоящей за тѣмъ или другимъ союзомъ избирателей; поэтому мы и видимъ, что города весьма рѣдко имѣютъ число депута-

товъ, превышающее первую или вторую категорію избирателей. Оно обыкновенно меньше и числа гласныхъ отъ землевладѣльцевъ, и числа гласныхъ отъ земскихъ обществъ. Затѣмъ, распредѣленіе гласныхъ отъ землевладѣльцевъ или крестьянъ опять-таки опредѣляется сообразно цѣнности земли и поэтому нѣтъ общаго преобладанія, напримѣръ, числа землевладѣльцевъ-избирателей надъ земледѣльцами-избирателями, какъ это мы видимъ въ Пруссіи или въ Австріи. Такимъ образомъ, вопросъ распредѣленія гласныхъ разрѣшался вполнѣ справедливо, согласно данной силѣ интересовъ, стоящихъ за тѣми или иными представителями извѣстныхъ категорій избирателей. То же самое можно сказать о количествѣ десятинъ, сообразно цѣнности земли въ этихъ губерніяхъ. Оно вибрируетъ между 290—485 десятинами и лишь въ Новоузенскомъ уѣздѣ Самарской губерніи количество земли опредѣляется въ 650 десятинъ и въ Усть-Сысольскомъ и Яренскомъ уѣздахъ Вологодской губерніи въ 800 десятинъ,—такова норма, дающая право участвовать въ непосредственномъ избраніи гласныхъ. Норма несомнѣнно является очень высокою, тѣмъ болѣе, что то же самое количество десятинъ Бессарабской, Воронежской и Тамбовской губерній является далеко несоотвѣтствующею сообразно съ цѣнностью земель этихъ губерній; поэтому уже въ 80-тыхъ годахъ можно установить слѣдующее странное соотношеніе: въ тѣхъ губерніяхъ, въ которыхъ, благодаря улучшенію путей сообщенія, проведенію желѣзныхъ дорогъ и т. п., дорожала земля, тамъ количество 200 десятинъ представляло уже нѣкоторую изъ себя цѣнность, тамъ, слѣдовательно, лишь зажиточные элементы теряли: они не принимали непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ, тогда какъ, наоборотъ, въ губерніяхъ, гдѣ не было улучшенія условій жизни, тамъ тѣ же элементы выигрывали: являлась нѣкоторая равномѣрность участія въ самоуправленіи. Этотъ недостатокъ весьма существенно сказывался въ ухудшеніи состава земскихъ собраній, по мѣрѣ, такъ сказать, развитія благосостоянія губерній, ибо торгово-промышленные классы и зажиточные землевладѣльцы забывали всѣ остальные интересы. Изъ этого вытекало, что и самое опредѣленіе выборнаго права, и сама система выборовъ предоставляла желать очень многаго, поэтому-то все болѣе и болѣе представлялось необходимымъ появленіе такихъ всесословныхъ единицъ, которыя могли бы быть такимъ органомъ, который по-

сылалъ бы дѣйствительно излюбленнаго человѣка въ составъ уѣзднаго земскаго собранія. Подобный порядокъ вещей вполнѣ бы отвѣчалъ тому взгляду, который все болѣе и болѣе признавался соотвѣтствующимъ для мѣстнаго самоуправленія и который, наконецъ, признанъ въ Положеніи 12-го іюня 1890 г., а именно: взглядъ на государственное значеніе земскаго самоуправленія. Съ этой точки зрѣнія очевидно никакое равновѣсіе соціальныхъ интересовъ не въ состояніи замѣнить такой системы выборовъ, въ которой бы всесословные округа, гдѣ уже успѣли спѣться и соединиться различные интересы, посылали бы депутата въ уѣздныя земскія собранія, который бы велъ дѣла этого собранія съ точки зрѣнія интересовъ какъ своей мѣстности, такъ и всего государства.

Послѣ этихъ замѣчаній относительно распредѣленія условій избирательныхъ правъ, перейдемъ къ указанію на самую организацію земскихъ учрежденій и должностныхъ лицъ.

Положеніе 1864-го года создало уѣздныя и губернскія собранія и ихъ исполнительные органы—уѣздныя и губернскія управы. Земскія собранія должны были явиться дѣйствительно представительствомъ мѣстности: гласные — безъ всякаго различія — считаются всѣ равными, и въ этомъ смыслѣ земскія собранія въ Россіи продставляютъ намъ весьма опредѣленно поставленные органы самоуправленія. Опредѣленность постановки земскихъ учрежденій зависитъ, главнымъ образомъ, отъ того, что имѣются исполнительные органы самого земства въ лицѣ земской управы. Такимъ образомъ, не только совѣщательная власть предоставлена земскому самоуправленію, но и самое приведеніе рѣшеній въ исполненіе принадлежитъ этимъ учрежденіямъ. Управы суть постоянный органъ, функціонирующій безпрерывно,—это какъ бы администрація земства, такъ какъ собраніе—законодательная власть земства. Въ этомъ смыслѣ земскія учрежденія могли сказать про себя, что они дѣйствительно оставили за собой учрежденія тогдашнихъ западно-европейскихъ государствъ. Аналогичный порядокъ существовалъ въ одной лишь Австріи. Исполнительные органы въ Бельгіи, Голландіи и Италіи состояли подъ предсѣдательствомъ мѣстныхъ агентовъ правительственной власти, о реформѣ мѣстнаго управленія Франціи тогда еще не могло быть и рѣчи; слѣдовательно, лишь въ устройствѣ австрійскихъ земель можно было найти нѣчто подобное нашимъ мѣстнымъ учрежденіямъ; но надо сказать, что

законы, опредѣляющіе аналогично органы земскаго самоуправленія въ Австріи вышли тогда, когда уже разсматривалось Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ у насъ. Въ этомъ отношеніи безусловно правыми были тѣ наши писатели, которые съ такимъ восторгомъ привѣтствовали появленіе у насъ земскихъ учрежденій. Въ этой сторонѣ организаціи земскихъ учрежденій заключается главнѣйшая сторона ихъ успѣха. Наши земскія учрежденія превратились бы дѣйствительно въ нѣчто мертвое, еслибы у нихъ было одно право давать совѣты и не было бы своего собственнаго органа, который живымъ образомъ дѣйствовалъ на мѣстахъ. Земскія управы, мѣста въ коихъ иногда оплачивались лучше, чѣмъ какая-либо другая должность въ уѣздѣ, могли привлечь и лучшій контингентъ лицъ, а земскія собранія благодаря своей организаціи могли дѣлать то, что они до сихъ поръ дѣлали; но не смотря на эти явныя достоинства земскихъ учрежденій, въ самой ихъ постановкѣ заключалось много неправильностей, на которыя указала впослѣдствіи практика. Упрекъ, который привыкли дѣлать земскимъ учрежденіямъ, что они не сдѣлали того, что отъ нихъ ожидали, можно, изъ разсмотрѣнія ихъ дѣятельности, какъ мы уже говорили, повернуть совершенно обратно, а именно сказать, что земскія учрежденія сдѣлали то, что мы теперь имѣемъ, *вопреки*, такъ сказать, всѣмъ неблагопріятнымъ условіямъ, въ которыхъ они находились; такъ, напримѣръ, въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ не заключается двухъ главнѣйшихъ условій для водворенія у насъ дѣйствительнаго самоуправленія, а именно: земскія учрежденія не получили права издавать обязательныхъ постановленій, и во-вторыхъ, они не имѣли собственныхъ органовъ, которые-бы ставили ихъ лицомъ къ лицу непосредственно съ населеніемъ. Та и другая мѣра отчасти является впослѣдствіи въ видѣ практической необходимости. 16-го іюня 1873 года, какъ мы уже указывали, явилось Положеніе объ установленіи мѣръ противъ пожаровъ и по строительной части въ селеніяхъ, коимъ предоставлено было земству издавать въ сихъ случаяхъ обязательныя постановленія. Та же практическая необходимость заставила 9-го марта 1879 года предоставить земствамъ по соглашенію съ мѣстнымъ полицейскимъ управленіемъ право издавать обязательныя постановленія по предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней*).

*) 8 іюня того же года предоставлено земству изданіе обязательныхъ постановленій по установленію мѣръ противъ чумы на рогатомъ скотѣ.

Эта послѣдняя мѣра любопытна тѣмъ, что она даетъ намекъ на возможность существованія самостоятельныхъ органовъ земства. Статья 10-ая этого закона предоставляла земскимъ управамъ раздѣлять уѣздъ въ санитарномъ отношеніи на участки и назначать въ оные особыхъ временныхъ попечителей для наблюденія за исполненіемъ изданныхъ обязательныхъ постановленій. Такимъ образомъ, сама практика указала на необходимость расширенія власти земскаго самоуправленія въ томъ смыслѣ, какъ это было отказано ему въ 1864 году. Кромѣ того нельзя не видѣть, что отсутствіе государственнаго значенія органовъ самоуправленія много вредило правильной ихъ постановкѣ. Государственное значеніе самоуправленія должно разъ навсегда пониматься не въ томъ смыслѣ, что земство должно сдѣлаться подчиненнымъ органомъ администраціи, а въ томъ, что выборное самостоятельное и отвѣтственное лишь по закону земское самоуправленіе по отношенію къ населенію является дѣйствительною властью со всѣми ея правами и преимуществами. Таковы главныя основанія организаціи земскихъ учрежденій по Положенію 1864 года и главнѣйшіе недостатки, которые мы въ ней видимъ. Законодателю въ 1890 году предстояла задача разрѣшить всѣ поставленные выше вопросы. Сознаніе дѣйствительной государственной необходимости заставило не только оставить въ общемъ всѣ основанія стараго Положенія, но кромѣ того значительно расширить власть новыхъ реформированныхъ земскихъ учрежденій въ смыслѣ изданія обязательныхъ постановленій и въ смыслѣ предоставленія права избирать земству не только однихъ санитарныхъ попечителей, но вообще особыхъ попечителей, наблюдающихъ за исполненіемъ указанныхъ выше постановленій. Можетъ, мы ошибаемся, но все же мы полагаемъ, что при извѣстномъ умѣніи взяться за дѣло этимъ попечителямъ предоставляется весьма широкая будущность, ибо изъ нихъ могутъ образоваться дѣятельные, непосредственно исполнительные органы мѣстнаго самоуправленія, т. е. именно то, чего такъ не хватало ранѣе нашимъ мѣстнымъ земскимъ учрежденіямъ. Ниже намъ придется говорить о томъ значеніи, которое имѣетъ принятый нашей системой порядокъ контроля, который значительно повліялъ на самостоятельность земскаго самоуправленія, и теперь мы можемъ лишь остановиться на системѣ представительства, которая принята въ новомъ Положеніи. Несовершенство стараго Положенія законо-

датель совершенно правильно увидѣлъ въ системѣ избирательнаго права; но, къ сожалѣнію, мѣры, которыя приняты въ 1890 году, не въ состояніи устранить тѣхъ недостатковъ, которые обнаружились на практикѣ. Мы уже говорили, что главное несовершенство старой системы сводилось къ тому, что лица, избираемыя на всѣхъ собраніяхъ, представляли изъ себя дѣйствительно случайный характеръ избранія, ибо ни одно изъ избирательныхъ собраній не только не соотвѣтствовало какому-нибудь одному соціальному интересу, какъ мы уже говорили выше, но кромѣ того не имѣло даже того характера постоянности, который могъ бы, если не сплотить, то по крайней мѣрѣ пріучить людей другъ къ другу. Новое Положеніе увидѣло все несовершенство выборной операціи въ отсутствіи ясно-предоставленныхъ выгодъ дворянству, какъ передовому сословію губерній. Кромѣ того Положеніе очевидно стоитъ на точкѣ зрѣнія, которая не признаетъ за крестьянами возможности быть хорошими избирателями, и, наконецъ, Положеніе желаетъ соединить всѣ торгово-промышленные интересы въ одномъ собраніи городскихъ избирателей. Таковы собственно главнѣйшія основныя начала, принятыя въ 1890 году для постановленія новыхъ статей о выборахъ въ земскія учрежденія. Эти начала можно выразить слѣдующимъ образомъ: во-первыхъ, предоставленіе дворянству наибольшаго участія въ выборѣ гласныхъ; во-вторыхъ, предоставленіе крестьянамъ лишь избранія кандидатовъ и назначеніе изъ нихъ гласныхъ губернаторомъ; въ-третьихъ, соединеніе всѣхъ торгово-промышленныхъ интересовъ въ городскомъ избирательномъ собраніи *). Это высказалось и въ распредѣленіи числа гласныхъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, изъ коего видно, что по всѣмъ уѣздамъ всегда перевѣсъ находится на сторонѣ дворянскаго избирательнаго собранія и перевѣсъ въ такомъ числѣ, что число гласныхъ дворянскаго собранія можетъ равняться и превышать число гласныхъ двухъ другихъ категорій, взятыхъ вмѣстѣ, но никогда менѣе этого числа. Проведенныя съ достаточною ясностью эти начала во всемъ Положеніи едва ли могутъ найти себѣ оправданіе въ условіяхъ, въ которыхъ находились наши мѣстныя учрежденія. Оффиціальное изданіе Центральнаго Статистическаго Комитета Министерства Внутреннихъ Дѣлъ **)

*) См. ниже въ приложеніи таблицы распредѣленія гласныхъ.

**) См. Статистика выборовъ въ земскія учрежденія за 1883—1886 г. Изд. Центр. Стат. Комитета 1888.

очень ясно опровергаетъ тѣ опасенія, благодаря которымъ проектированы были вышеуказанныя мѣры о расширеніи участія дворянъ въ выборахъ, и о недопущеніи крестьянъ къ непосредственному избранію гласныхъ. Вышесказанное опасеніе можно выразить въ томъ, что думали, что дворянъ не допустятъ при существующихъ условіяхъ къ занятію земскихъ должностей, и что крестьяне не съ достаточною ясностью пониманія своихъ обязанностей относятся къ выборной операціи, ибо въ послѣднемъ случаѣ только это опасеніе могло имѣть мѣсто, такъ какъ полезное участіе цѣлаго ряда гласныхъ изъ крестьянъ въ земскихъ собраніяхъ едва ли можетъ подлежать какому-либо сомнѣнію. Слѣдовательно, этотъ хорошій подборъ можно было объяснить только случайными причинами и потому можно было опасаться, что въ общемъ крестьяне все-таки съ недостаточнымъ рвеніемъ отнесутся къ своимъ обязанностямъ избирателей. Цыфры, которыя мы можемъ извлечь изъ изданія Центральнаго Статистическаго Комитета Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, говорятъ слѣдующее: во-первыхъ, по поводу участія дворянъ въ земскомъ самоуправленіи. Дворяне составляютъ половину числа гласныхъ болѣе чѣмъ въ половинѣ уѣздныхъ собраній и отсутствіе ихъ перевѣса въ другихъ собраніяхъ объясняется отсутствіемъ дворянъ въ этихъ губерніяхъ. Далѣе — дворяне занимаютъ должности въ уѣздномъ управленіи въ числѣ, составляющемъ 69,5%; затѣмъ дворяне въ качествѣ гласныхъ губернскаго земскаго собранія составляютъ 43,8% всего числа гласныхъ, и, наконецъ, дворяне въ качествѣ должностныхъ лицъ губернскаго земскаго самоуправленія составляютъ 73,7% всего числа. Кажется, этихъ цыфръ представляется совершенно достаточнымъ, дабы удостовѣриться, что и при старой системѣ дворяне, какъ лучшіе люди мѣстности по своему образованію и личнымъ достоинствамъ, имѣли перевѣсъ, который теперь они могутъ утерять: ибо въ этотъ съѣздъ входятъ всѣ дворяне потомственные и личные, живущіе въ городѣ, между тѣмъ какъ при старомъ порядкѣ съѣздъ лишь въ промышленныхъ губерніяхъ терялъ свой землевладѣльческій характеръ. Дворяне и крестьяне, участвовавшіе въ этомъ съѣздѣ, какъ землевладѣльцы, лучше понимали свои землевладѣльческіе интересы, чѣмъ пришлые элементы, или дворяне-домовладѣльцы. Теперь обратимся ко второму поставленному нами вопросу, на который можно найти отвѣтъ въ изданіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а именно къ

вопросу о недостаточно сознательномъ отношеніи крестьянъ къ выборной операціи. Статистика показываетъ, что крестьяне лучше всѣхъ другихъ сословій относятся къ своимъ обязанностямъ *). Изъ 100 человѣкъ избирателей участвовало на съѣздяхъ землевладѣльцевъ 20,8 чел., на городскихъ съѣздахъ — 20,9 и на сельскихъ съѣздахъ—79,9 чел. Это не мудрено, могутъ возразить, относительно избирательныхъ съѣздовъ отъ сельскихъ обществъ, гдѣ они являются, такъ сказать, по обязанности; но не подлежатъ такому опроверженію цыфры, показывающія, что крестьяне на съѣздѣ землевладѣльческомъ и городскомъ также составляютъ громадный процентъ ихъ абсолютнаго числа, допускаемаго въ эти собранія; такъ, напримѣръ, количество крестьянъ-избирателей на съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ во всѣхъ 34 губерніяхъ измѣряется цыфрою 3.729 человѣкъ, и изъ этого числа 2.443 человѣка являлось въ періодъ 1883—85 года на земскія избирательныя собранія.

Такимъ образомъ мы можемъ заключить относительно разсмотрѣнія организаціи реформированнаго Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, что оно имѣетъ въ виду обезпечить лучшій составъ земскихъ собраній перенесеніемъ центра преобладанія въ классъ землевладѣльческихъ интересовъ; но, къ сожалѣнію, принятая система избранія не въ состояніи, по нашему мнѣнію, выполнить эти задачи и даже, можетъ быть, приведетъ къ противоположнымъ результатамъ. Таковы основныя черты организаціи самоуправленія и таковы стремленія правительства при его устройствѣ.

Для подведенія итога относительно нашей системы самоуправленія въ смыслѣ его организаціи, мы считаемъ нужнымъ еще сказать объ устройствѣ нашихъ городовъ. Мы уже выше говорили о тѣхъ идеяхъ, которыя ложились въ основаніе различныхъ нашихъ городскихъ уставовъ и Положеній; теперь лишь намъ

---

*) Приводимъ слова изданія Министерства Вн. Д.: «Статистика выборовъ въ земскія учрежденія за 1883—1886 г.г.» (стр. XVIII): «Такимъ образомъ, изъ этихъ данныхъ оказывается, что исполнительнѣе всѣхъ безъ исключенія относились къ дѣлу избранія сельскіе избиратели, участвуя въ съѣздахъ подавляющимъ большинствомъ, какъ доказываетъ приведенный выше процентъ (79,9%); по нѣкоторымъ же губерніямъ, а еще чаще уѣздамъ, они являлись на съѣзды почти всѣ поголовно. Явленіе это въ массѣ представляетъ въ сущности ничто иное, какъ исполненіе требованій долга; поэтому по отношенію къ сельскимъ съѣздамъ и будетъ болѣе примѣнимымъ слово «исполнительнѣе», хотя впрочемъ въ частностяхъ могутъ быть конечно нерѣдко разныя другія причины, побуждающія выборщиковъ являться на съѣзды».

нужно указать, что система организаціи нашего Городового Положенія 1870 года, такъ же какъ и Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, явилась той Ахиллесовой пятой, благодаря которой дѣлались городамъ всевозможные упреки за недостаточно хорошее веденіе дѣлъ. Система организаціи, которую приняло Городовое Положеніе 70-го года, заключается въ томъ, что всѣ городскіе обыватели, заинтересованные въ интересахъ города, призываются къ участію въ Городской Думѣ. Городская Дума сразу была поставлена въ болѣе привиллегированное положеніе, чѣмъ земскія собранія, главнымъ образомъ благодаря предоставленному ей праву изданія обязательныхъ постановленій; слѣдовательно, у нея явилось сразу то важное право, которое земскія учрежденія отчасти получили черезъ 9 лѣтъ и въ болѣе широкихъ размѣрахъ получили только черезъ 15 лѣтъ (1879 г.) послѣ изданія Положенія 1864 г.; благодаря этому Дума гораздо тверже поставила и свои исполнительные органы.

Городская управа, во-первыхъ, по старой памяти отъ прежнихъ городскихъ учрежденій, а также въ силу практической необходимости, получила цѣлый рядъ обязанностей, которыя дѣлали ее болѣе дѣйствительной властью въ городѣ, чѣмъ была земская управа въ уѣздѣ. Эти обязанности влекли за собою и извѣстныя измѣненія въ самыхъ органахъ, создаваемыхъ Думою. Дума учреждала торговыя депутаціи и торговыя полиціи съ правами мѣстной административной власти *); затѣмъ, весьма энергическія мѣры, которыя нѣкоторые города принимали относительно улучшенія санитарныхъ условій,—мѣры по народному образованію и т. п., все это можетъ быть доказательствомъ, что самая постановка городскихъ учрежденій и въ смыслѣ сообщенія имъ атрибутовъ дѣйствительной власти и въ смыслѣ болѣе частаго созыва совѣщательнаго органа — все это дѣлало то, что города Россіи дѣйствительно могутъ быть обязаны во многомъ составителямъ Городового Положенія. Ахиллесова пята, о которой мы говорили, заключается именно въ организаціи избирательной системы. Составители Положенія 1870 г. прежде всего приняли не совсѣмъ вѣрный принципъ, что только *прямые плательщики въ пользу города суть участ-*

---

*) См. Городовое Положеніе изд. 1886 г., ст. 102—5.

ники городского самоуправленія *). Они упустили изъ вниманія цѣлый рядъ косвенныхъ плательщиковъ, каковыми являются, напримѣръ, квартиранты, которые не менѣе заинтересованы не только въ интересахъ города, но и въ извѣстной бережливости городскихъ средствъ, ибо всѣ налоги, которые учреждаетъ городская власть, ложатся въ значительно большей мѣрѣ на этихъ косвенныхъ плательщиковъ городскихъ налоговъ. Мы уже указывали, что при составленіи городового положенія этотъ вопросъ былъ поднятъ въ совѣтѣ министра Вн. Дѣлъ членомъ совѣта П. П. Семеновымъ, прошелъ всѣ стадіи движенія законопроекта, вездѣ возбуждалъ сочувствіе, но къ сожалѣнію не получилъ окончательнаго утвержденія. Въ городовомъ положеніи явилась статья 173-я, которая предоставляетъ Думамъ ввести квартирный налогъ и тогда только представить квартирантовъ, какъ плательщиковъ налога въ городскую кассу, къ допущенію къ городской избираельной урнѣ. Поставивъ, такимъ образомъ, довольно неполно мѣстное представительство, городовое положеніе 1870 года сдѣлало, по нашему мнѣнію, еще болѣе вредный шагъ, принявъ въ основаніе трехклассную систему выборовъ. Ниже мы будемъ говорить о томъ значеніи, которое имѣетъ эта система, здѣсь же укажемъ, что искусственное созданіе преобладанія зажиточныхъ классовъ городскаго населенія явилось едва ли желательнымъ для нашей городской жизни. Чтобы понять вредъ подобной мѣры, необходимо намъ возобновить въ памяти тѣ условія, которыя были необходимы для того, чтобы сдѣлаться городскимъ избирателемъ. Слѣдующія категоріи лицъ являлись участниками въ городскихъ собраніяхъ при условіяхъ платежа городскихъ налоговъ, а именно: владѣльцы недвижимыхъ имуществъ, купцы и другіе плательщики въ городскую казну со свидѣтельствъ за право торговли и различныхъ билетовъ на содержаніе торговыхъ заведеній, билетовъ на мелочную торговлю и прикащичьихъ свидѣтельствъ **). Такимъ образомъ мы видимъ, что численное преобладаніе должно быть признано за лицами купеческаго и торговаго сословія. Владѣльцы недвижимости въ нашихъ городахъ едва ли могутъ представить изъ себя,

---

*) См. подробную мотивировку этого положенія Матеріалы по общественному управленію городовъ. Т. II, стр. 320—325; Т. III, стр. 215—224.

**) См. Город. Пол., изд. 1886 г., ст. 17.

во-первыхъ, какой-либо зажиточный элементъ, если изъ нихъ исключить лицъ торгово-промышленнаго сословія, а во-вторыхъ—элементъ сколько-нибудь желательный по образованію, въ особенности въ мелкихъ городахъ. Такимъ образомъ, все развитое, все интеллигентное, которое далеко не можетъ умѣститься въ двѣ категоріи, допускаемыя къ участію въ городскомъ самоуправленіи, — все это оставалось за флагомъ, и такимъ образомъ громадный перевѣсъ былъ на сторонѣ лицъ торгово-промышленнаго сословія *). Имѣя это въ виду, можно вполнѣ признать здѣсь несостоятельность трехклассной системы выборовъ, которая предоставляла такое громадное первенство лицамъ наиболѣе обложеннымъ. Очевидно, наибольшіе плательщики въ городахъ были лица не дворянскаго и не крестьянскаго, а купеческаго состоянія. Слѣдовательно Городовое Положеніе 1870 года, исполняя историческую миссію всѣхъ проектовъ—своихъ предшественниковъ, старалось улучшить городское представительство, вырвавъ его изъ рукъ исключительно темныхъ элементовъ, представляемыхъ купцами и мѣщанами, и тѣмъ не менѣе система выборной организаціи привела Городовое Положеніе 1870 г. къ совершенно обратнымъ результатамъ. Кромѣ этой, совершенно не входящей въ интересы правительства системы поддержанія у насъ крупной буржуазіи, подобная трехклассная система приводила къ самымъ печальнымъ результатамъ въ небольшихъ городахъ. Изъ цѣлаго ряда ходатайствъ, представленныхъ городскими учрежденіями, видно, что во многихъ городахъ рѣшительно нельзя было составить три избирательныя собранія; приходилось: на первый разрядъ—1, а на второй—по 2 и 3 человѣка **).

Если мы теперь попытаемся подвести итогъ нашей оцѣнки

---

*) Къ чему велъ подобный порядокъ организаціи, избирательныхъ собраній, можно видѣть изъ данныхъ, собранныхъ самимъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ по С.-Петербургской и Московской губерніямъ. Данныя эти указываютъ на то преступное равнодушіе городского избирателя къ общественнымъ дѣламъ, съ которымъ правительство боролось въ теченіи всего XIX в. Таблица выходитъ очень любопытная: въ г. С.-Петербургѣ въ четырехлѣтіе 1889—1892 г. считалось избирателей 21.170, а участвовало въ выборахъ 5,824 (изъ нихъ 2115 по довѣренности); въ Москвѣ тогда же числилось—23.671 избирателей, — участвовало же въ выборахъ 1807 избирателей (изъ нихъ 177 по довѣренности); затѣмъ по г. Серпухову (22.000 жителей) числилось избирателей 1012, участвовало въ выборахъ 95 (30 по довѣренности), въ г. Ямбургѣ (3000 жителей)—избирателей—121, участвовало въ выборахъ 33.

**) Подобныя ходатайства крайне любопытны: нѣкоторые города, какъ, напр., Шенкурскъ, и во второмъ разрядѣ могли имѣть только 2—3 человѣкъ.

системы организаціи всѣхъ видовъ самоуправленія въ Россіи: крестьянскаго, земскаго и городского, то мы несомнѣнно должны будемъ убѣдиться, что во всѣхъ основаніяхъ этой организаціи до реформы 1890 года лежало несомнѣнно желаніе пріурочить всѣ отношенія мѣстности къ тому основному принципу, которому правительство неуклонно слѣдовало прошлое царствованіе. Этотъ принципъ, какъ мы уже говорили, можно характеризовать словами «довѣріе къ народу», и въ этомъ отношеніи правительство дѣйствительно хотѣло создать крестьянское, городское и земское самоуправленіе. Далѣе, довѣряя народу, оно видимо не желало обезпечить вліяніе какого-либо одного сословія; наоборотъ, принципъ всесословности сразу опредѣлилъ истинно-государственное отношеніе правительства къ самоуправленію, такъ какъ благодаря этому въ земскомъ и городскомъ самоуправленіи правительство могло видѣть своихъ истинныхъ помощниковъ въ заботахъ о благосостояніи населенія, и мы видимъ, что въ основаніи организаціи, какъ городскаго, такъ и земскаго самоуправленія лежало не желаніе обезпечить сознательно какой-нибудь одинъ соціальный интересъ, а наоборотъ, желаніе создать такой порядокъ, при которомъ въ составъ самоуправленія могли бы войти наиболѣе образованные и годные къ тому элементы. Всѣ эти благія намѣренія разбивались объ одну несокрушимую часто преграду, о незнаніе тѣхъ дѣйствительныхъ соціальныхъ условій, въ которыхъ находилась страна. Проектъ 1890 г., равно какъ ожидаемая реформа Городового Положенія *), обязаны своимъ появленіемъ, какъ мы уже говорили, желанію нѣсколько измѣнить самые принципы, которые лежали въ основаніи реформы мѣстнаго управленія въ прошлое царствованіе. Законъ 12-го іюня 1890 года ясно показалъ, что всестороннее разсмотрѣніе проекта и требованіе государственной мудрости заставили оставить во многомъ нетронутыми принципы 1864 года, и даже въ нѣкоторомъ отношеніи признать то, что было недосказано въ этомъ Положеніи; но тѣ же самыя причины, которыя повредили такъ Положенію 1864 и 1870 годовъ, какъ намъ кажется, будутъ служить причиною тѣхъ недоразумѣній, которыя могутъ вызвать примѣненіе новыхъ законоположеній, а именно, незнаніе дѣйствительныхъ условій страны съ одной

---

*) нынѣ закона 10 іюня 1892 года.

стороны, и желаніе видѣть недостатки исключительно съ предвзятой точки зрѣнія — все это поведетъ къ тому, что самыя благія намѣренія правительства дать такую организацію земскихъ и городскихъ учрежденій, равно какъ и учрежденій крестьянскаго самоуправленія, которая бы гарантировала правильность заботъ этихъ учрежденій о благѣ народа — всѣ эти хорошія и добрыя желанія могутъ разбиться о тѣ преграды, о которыхъ мы говорили: жизнь можетъ поставить тѣ условія, въ особенности съ соціальной стороны, которыя совершенно въ обратную сторону измѣнятъ дѣйствія новыхъ статей о городскомъ и земскомъ выборномъ правѣ. Таковы самыя выдающіяся черты организаціи всѣхъ нашихъ видовъ самоуправленія, которыя, мы думаемъ, могутъ дать намъ право сказать, что вся работа по созданію и по реформѣ этихъ учрежденій—это такъ сказать плодъ работы правительства на приспособленіе всей системы организаціи такъ или иначе сознаннымъ новымъ потребностямъ государственной и общественной жизни.

---

§ 10. Сословная организація самоуправленія и система почетныхъ должностей, какъ мѣры обезпеченія силы сословій.

До сихъ поръ мы разсматривали основныя черты организаціи самоуправленія въ простыхъ государствахъ Западной Европы, которыя мы сводили къ тремъ основнымъ типамъ: англійскому, французскому и прусскому. Затѣмъ мы коснулись группировки системъ организаціи самоуправленія романскихъ государствъ: Бельгіи, Голландіи, системъ германскихъ и системъ скандинавскихъ государствъ. Далѣе, въ § 9 мы остановились на основныхъ чертахъ русской системы. Такимъ образомъ, намъ приходилось указывать на соотношеніе между организаціей самоуправленія и развитой силою общества (Англія); затѣмъ, выяснить то же соотношеніе къ силѣ государства (Франція); далѣе, показать какъ видоизмѣняется система организаціи, когда необходимо примирить три силы: абсолютную власть, феодальные порядки и либеральную буржуазію (Пруссія) и наконецъ нами было выяснено нѣкоторое соотношеніе между системой самоуправленія и интересами либерально-буржуазными (романскія государства), интересами феодальными (Германское государство)

и интересами крестьянскихъ общинъ (Скандинавскія государства). Система Россіи даетъ намъ доказательство той мысли, что она является приноровленіемъ самоуправленія къ новымъ условіямъ политической и народной жизни. Теперь мы остановимся на нѣкоторыхъ вопросахъ организаціи самоуправленія, которые показываютъ намъ вліяніе различныхъ силъ, которыя дѣйствуютъ на аренѣ политической и соціальной жизни. Сословія, какъ группы извѣстныхъ соціальныхъ интересовъ, далѣе, капиталистическіе классы, наконецъ централизаціонная дѣятельность правительства — все это требуетъ себѣ извѣстнаго признанія, поэтому необходимо разсмотрѣть, въ чемъ главнымъ образомъ выражаются эти стремленія. Кромѣ охраны интересовъ этихъ различныхъ силъ, мы должны встрѣтиться съ цѣлымъ рядомъ культурныхъ требованій, которыя имѣютъ въ виду развитіе прогресса на своей родинѣ и совершенно оставляютъ въ сторонѣ достиженіе какихъ-либо экономическихъ интересовъ. Въ числѣ этихъ требованій послѣдняго порядка особое вниманіе должно быть удѣлено разсмотрѣнію отрицательныхъ условій активнаго и пассивнаго права избранія. Разборъ только что указанныхъ вопросовъ даетъ намъ возможность выяснить въ вопросахъ организаціи самоуправленія то, что служитъ главнымъ образомъ выраженію того или иного изъ разбираемыхъ нами началъ. Но здѣсь мы говорили, такъ сказать, о соціальной сторонѣ самоуправленія, о томъ, какія должны быть созданы условія, дабы можно было привлечь тѣхъ или иныхъ лицъ къ участію въ дѣлахъ самоуправленія, но, какъ намъ приходилось уже указывать, этимъ вопросъ организаціи не исчерпывается и мы должны обратить особое вниманіе на вопросъ объ организаціи исполнительной власти самоуправленія. Поэтому всѣ вопросы организаціи можно обыкновенно свести къ двумъ категоріямъ вопросовъ: во-первыхъ — къ категоріи вопросовъ соціальнаго характера, подъ которыми надо разумѣть нормы, опредѣляющія степень участія различныхъ соціальныхъ группъ, и вторую группу вопросовъ политическаго характера, опредѣляющихъ степень вліянія администраціи на исполнительный органъ. Въ виду только что сказаннаго мы и переходимъ сначала къ разсмотрѣнію вопроса о значеніи сословной организаціи XIX вѣка. Требованія *сословности* въ мѣстномъ самоуправленіи являются результатомъ той мысли, что для поддержанія государственнаго строя необхо-

димо сохраненіе и поддержаніе замкнутыхъ сословій; болѣе реальное выраженіе этихъ требованій есть стремленіе къ господству первенствующихъ сословій въ государствѣ. Первое, на чемъ намъ надо остановиться, это—указаніе источника всякой сословной организаціи. Источникъ сословной организаціи самоуправленія лежитъ въ совершенно особомъ взглядѣ на государственныя отношенія. Сословная организація мыслима лишь при господствѣ феодальныхъ взглядовъ на государство, т. е., точнѣе, частно-правовой взглядъ на политическія отношенія долженъ быть основаніемъ законности сословной организаціи. Мы уже говорили, что идея договора частнаго характера ложилась въ основаніе всего феодальнаго государства. Этотъ договоръ достигаетъ своего высшаго выраженія въ институтѣ земскихъ чиновъ. Когда отдѣльныя сословія почувствовали свою солидарность между собою, то они составляютъ изъ себя цѣльное понятіе о землѣ въ противоположность понятія о государѣ. Съ наступленіемъ новыхъ взглядовъ на существо и задачи государственной власти, мы должны наблюдать совершенно иное отношеніе къ этому вопросу; тѣмъ не менѣе сословная организація мѣстнаго представительства сохранилась гораздо долѣе, чѣмъ она была въ общегосударственномъ представительствѣ. Не только въ нѣкоторыхъ государствахъ Германіи иногда безпрерывно существовали Landstände, но и въ самой Франціи, въ извѣстныхъ pays d'états мы видимъ тотъ же самый принципъ организаціи мѣстнаго представительства. Крѣпко организованныя сословія въ сущности должны противорѣчить идеѣ абсолютной монархіи. Изъ исторіи мы видимъ, что когда выяснились лицемъ къ лицу эти два элемента, Landesherr и Landschaft, то побѣдилъ первый элементъ, земскій элементъ исчезъ безслѣдно въ абсолютномъ государствѣ. Воскрешеніе идеи земскихъ чиновъ имѣло мѣсто въ концѣ XVIII в. Въ числѣ писателей, идеализирующихъ институтъ земскихъ чиновъ, можно считать и Монтескье. *) Но подобное положеніе вещей можетъ быть объяснено только историческими причинами. Монтескье было пріятно въ видѣ необходимыхъ чертъ «готическаго правительства» высказать наилучшіе способы образованія того или иного государства, и вотъ почему его монархія получаетъ разные атрибуты въ лицѣ старыхъ парламен-

*) См. *Montesquieu*. L'esprit des lois, кн. XI, гл. VIII.

товъ, въ лицѣ земскихъ чиновъ, потому-что онъ въ этихъ уже дѣйствующихъ раньше институтахъ находитъ опору для ограниченія абсолютной монархіи. Эпоха, когда писалъ Монтескье свою книгу, была временемъ идеализаціи земскихъ чиновъ. О томъ, какъ они дѣйствовали, объ этомъ всѣ забыли, ибо прошло два столѣтія, какъ они послѣдній разъ собирались во Франціи, но что они когда-то существовали—этотъ фактъ не только не былъ забытъ въ исторіи, но какъ все симпатичное въ жизни народа выступаетъ гораздо ярче по прошествіи нѣкотораго времени. Такимъ образомъ, земскіе чины переродились въ нѣчто очень грандіозное въ воображеніи передовыхъ людей XVIII вѣка; слѣдовательно, въ этой проповѣди возрожденія земскихъ чиновъ необходимо считаться съ тѣми бытовыми условіями, въ которыхъ находилась тогда Франція и благодаря которымъ о земскихъ чинахъ думали лучше, чѣмъ они были въ дѣйствительности. Сословная организація въ мѣстномъ управленіи и во время Монтескье и послѣ него существовала лишь въ Германіи. Здѣсь характеръ отношеній былъ совершенно иной, чѣмъ во Франціи, о чемъ намъ уже приходилось говорить раньше. Но тутъ мы должны указать на тотъ мотивъ, который заставлялъ государство абсолютнаго характера уступать сословной организаціи. Государи Германіи, сами крупные земельные собственники, сами тѣсно связанные во всѣхъ своихъ интересахъ съ различными баронами, Rittergutbesitzer'ами, считали выгоднымъ для себя отождествлять свои интересы съ интересами крупныхъ феодаловъ; а потому мы и замѣчаемъ въ Германіи соединеніе въ одно двухъ въ сущности совершенно противоположныхъ интересовъ, а именно интересовъ абсолютной монархіи и интересовъ крупныхъ феодальныхъ собственниковъ; послѣдніе дѣлали значительную уступку новымъ требованіямъ. Благодаря этой уступкѣ и возможно было примиреніе ихъ интересовъ. Феодалы, такъ сказать, уступали свое право вмѣшательства въ политическую жизнь государства; они довольствовались полученіемъ всѣхъ выгодъ вслѣдствіе союза съ государственною властью. Эти выгоды они получали, во-первыхъ, въ области общаго управленія—всѣ высшія должности обыкновенно замѣщались лицами аристократическаго происхожденія,—а во-вторыхъ, и въ области мѣстнаго управленія феодаламъ предоставлялись весьма сильныя привиллегіи по обладанію патримоніальной юрисдикціей и полиціей; слѣдовательно, въ отдачѣ высшимъ сословіямъ въ нѣ-

которую эксплоатацію части мѣстности и заключается разгадка союза абсолютныхъ государей съ старофеодальной партіей. Въ этомъ мы видимъ содержаніе такъ называемой консервативной партіи германскихъ государствъ. Мы только изъ историческаго разсмотрѣнія условій возникновенія и развитія германскаго государства можемъ понять сущность консервативной партіи Германіи. Съ крѣпостническими принципами по отношенію къ мѣстному населенію эта партія соединяетъ преданность абсолютизму, какъ такому принципу политическаго устройства, который обезпечиваетъ ей если не политическій, то по крайней мѣрѣ соціальный интересъ. Но мы должны сказать, что въ германскихъ государствахъ старое дворянство смотрѣло на сохраненіе государственнаго порядка какъ на условіе и сохраненіе своихъ привиллегій, существованіе которыхъ было безобидно для государства, крайне выгодно для нихъ и лишь страшно невыгодно для остального необезпеченнаго мѣстнаго населенія.

Теперь мы должны еще сказать два слова о значеніи сословной организаціи въ Австріи. Въ Австріи, какъ мы уже говорили, мы встрѣчаемся во второй половинѣ этого столѣтія также съ сословной организаціей, но здѣсь мы видимъ въ нѣкоторыхъ провинціяхъ Австріи почти ту же политику, которую приходилось Россіи вести въ Польшѣ и въ Остзейскомъ краѣ, а именно — политику поддержанія крестьянскаго сословія. Большинство провинцій Австріи для правящей партіи, которая обыкновенно была нѣмецкая, представлялись совершенно чуждыми по своимъ національнымъ и даже политическимъ особенностямъ; слѣдовательно, интересы славянскаго или венгерскаго дворянства для австрійскихъ нѣмцевъ были совершенно чужды, поэтому мы и замѣчаемъ, что въ Австріи, наряду съ дворянскими интересами и привиллегіями, существуютъ привиллегіи и сельскихъ общинъ, какъ такихъ соединеній, поддержку которыхъ принимала на себя государственная власть. Мы замѣчаемъ въ силу этого, что и сословная организація, которую мы встрѣчаемъ теперь въ Австріи, имѣетъ скорѣе характеръ выраженія извѣстныхъ соціальныхъ, а не сословныхъ интересовъ, какъ мы уже говорили при организаціи различныхъ коллегій, посылающихъ депутатовъ въ австрійскіе ландтаги. Такимъ образомъ, изъ разсмотрѣнія сословной организаціи прежней Франціи, Германіи и Австріи мы видимъ, что, во-первыхъ, она должна была исчезнуть,

какъ окончательная побѣда абсолютизма; во вторыхъ, она могла существовать при извѣстномъ вышеуказанномъ компромиссѣ; въ третьихъ, она могла надѣяться на болѣе долгое существованіе благодаря извѣстной перегруппировкѣ ея силъ.

Общее же значеніе сословной организаціи самоуправленія для насъ необходимо выяснить изъ разсмотрѣнія ея соотвѣтствія съ идеей новаго государства. Новое государство провозгласило публичный характеръ своей власти. Государство существуетъ теперь не какъ результатъ соглашенія договаривающихся сторонъ, оно существуетъ обязательно и необходимо для всего народа, теперь составляющаго государство и впредь имѣющаго народиться. Въ виду этого мы имѣемъ дѣло съ совершенно иными отношеніями, чѣмъ тѣ, которыя встрѣчались въ феодальную эпоху. Явились особыя понятія о задачахъ государственной дѣятельности, которыхъ мы не видѣли въ прежнее время, явилось новое представленіе о правахъ и обязанностяхъ подданныхъ и объ общихъ условіяхъ принадлежности ихъ къ государству. Въ числѣ этихъ общихъ условій *равенство* явилось, такъ сказать, основой всего новаго строя. Благодаря этому, мы должны понять противорѣчіе существованія сословій и допущеніе какихъ либо ихъ привиллегій съ идеей новаго государства. Государство, преслѣдующее равенство, не можетъ оказать никакой привиллегіи за какія нибудь историческія заслуги. Государство отказывается давать подобныя привиллегіи не по неблагодарности къ прошлому, а потому, что не имѣетъ права дѣлать какія либо изъятія въ пользу отдѣльныхъ лицъ, или группъ лицъ. Оно существуетъ ради всего цѣлаго и всѣ заботы его должны быть направлены на поддержаніе этого цѣлаго. При такомъ взглядѣ на характеръ политическихъ отношеній несомнѣнно трудно сочетать въ правильную систему государственнаго права существованіе какихъ-то обособленныхъ группъ, явно преслѣдующихъ свои интересы на счетъ другихъ группъ населенія. Государство, какъ органъ поддержанія общественной солидарности, несомнѣнно должно было при самомъ началѣ провозглашенія публичнаго значенія государства сразу отрѣшиться отъ всякихъ сословныхъ привиллегій. Дѣйствія французской революціи были, можетъ быть, крайне рѣшительнымъ, но тѣмъ не менѣе единственнымъ логическимъ шагомъ въ этомъ отношеніи, и съ политической точки зрѣнія существованіе сословной организаціи представляется совер-

шенно несостоятельнымъ. Теперь посмотримъ, какое значеніе имѣетъ сословная организація съ соціальной стороны. Сословія, о которыхъ мы говоримъ, представляются во всей Западной Европѣ обыкновенно въ качествѣ двухъ свѣтскихъ и одного духовнаго. Дворяне, горожане и духовенство — вотъ тѣ сословія, которымъ суждено было играть роль въ Европѣ. Крестьянское сословіе выступаетъ уже на сцену лишь въ немногихъ государствахъ и ему даже трудно подыскать соотвѣтствующій номеръ, ибо подъ четвертымъ сословіемъ разумѣется рабочій классъ, слѣдовательно тотъ людъ, который по характеру его занятій никакъ нельзя уже относить къ земледѣльческому классу; для мѣстнаго управленія это рабочее сословіе не играетъ до сихъ поръ въ Европѣ почти никакого значенія, ибо оно или слишкомъ задавлено тяжелымъ трудомъ, или если выступаетъ на борьбу, то уже на борьбу въ политической области, а не въ области администраціи. Поэтому, мы считаемся въ сферѣ самоуправленія лишь съ двумя сословіями: дворянами и горожанами и лишь въ нѣкоторыхъ государствахъ съ крестьянскими общинами. Ни одно изъ этихъ указанныхъ сословій не имѣетъ теперь прочной экономической подкладки. Занесеніе имени въ дворянскія книги, въ извѣстные матрикулы, еще не связываетъ человѣка съ классомъ людей, занесенныхъ съ ними вмѣстѣ въ тѣ же книги, разъ у этой категоріи лицъ нѣтъ общихъ ни политическихъ, ни экономическихъ интересовъ. Обѣдненіе дворянства, лишеніе его земельной собственности,—фактъ не только русской жизни, но и западно-европейской; затѣмъ, относительно второго сословія, горожанъ, нельзя указать, чтобы они могли представлять теперь плотно солидарный классъ въ своихъ интересахъ. Во время революціи почти повсемѣстно въ Европѣ горожане въ видѣ буржуазіи выступали защитниками новыхъ принциповъ организаціи общества, которое и было ими вскорѣ видоизмѣнено. Возставшая противъ абсолютизма и феодальнаго режима буржуазія на смѣну аристократіи или, вѣрнѣе, землевладѣльческой аристократіи, поставила аристократію капитала; слѣдовательно, мы при опредѣленіи городского сословія должны имѣть въ виду, что въ данное время оно представляетъ далеко несоотвѣтствіе всѣхъ группъ городского населенія съ интересами крупной буржуазіи. Можно сказать, что крупная буржуазія является уже причиною окончательнаго распаденія классовъ. Такимъ образомъ, политическія причины вызываютъ

обыкновенно возникновеніе и развитіе извѣстныхъ сословій. Измѣненіе этихъ причинъ можетъ привести и къ распаденію подобныхъ сословныхъ организацій, потому-что экономическіе интересы, связывающіе лицъ даннаго сословія, видоизмѣняются подъ давленіемъ этихъ политическихъ условій. Это произошло, мы видимъ, и съ тѣми сословіями, которыя еще недавно дѣйствовали въ европейской исторіи. Ни нѣмецкое дворянство, ни нѣмецкое бюргерство, эти двѣ опоры нѣмецкаго государственнаго строя, не представляютъ изъ себя крѣпко связанныхъ сословій, а наоборотъ, среди нихъ только тогда существуетъ дѣйствительная связь, когда является солидарность извѣстныхъ экономическихъ интересовъ. Новая государственная власть, не покровительствуя сословіямъ и не создавая ихъ, въ то же время даетъ возможность развиваться и бороться интересамъ, составляющимъ ихъ основаніе. Вслѣдствіе этой борьбы вмѣсто сословій появляются классы, группы лицъ безъ всякой политической привиллегіи, связанныя солидарностью экономическихъ отношеній, признающія связь между собою и отстаивающія уже не сословныя привиллегіи, а классовые интересы. Такимъ образомъ, сословная организація и съ соціальной точки зрѣніи вслѣдствіе замѣны сословій классами теряетъ свое значеніе. Если, такимъ образомъ, сословія потеряли свой кредитъ въ теоріи государственнаго права, то ихъ участіе въ мѣстномъ самоуправленіи является еще въ тѣхъ рамкахъ, о которыхъ мы говорили.

При этомъ надо замѣтить слѣдующее: во-первыхъ, сословное начало организаціи самоуправленія обязано своимъ сравнительно долгимъ существованіемъ еще тому, что часто смѣшиваютъ сословную и классовую организацію; во-вторыхъ, въ сословныхъ привиллегіяхъ видятъ нѣкоторую опору существованія status quo; такимъ образомъ — эта послѣдняя консервативная точка зрѣнія, происхожденіе которой мы объясняли выше, является причиною, почему стараются основать мѣстное самоуправленіе на сословномъ началѣ. Съ этихъ двухъ точекъ зрѣнія, логической и практической, только и можно разсматривать сохраненіе остатковъ сословности въ самоуправленіи, которая еще до сихъ поръ проявляется въ Западной Европѣ. Сословность проявляется до сихъ поръ въ трехъ различныхъ видахъ: во-первыхъ, въ самихъ выборахъ, во-вторыхъ, въ подачѣ голосовъ при выборахъ, и въ-третьихъ, въ самомъ занятіи должностей. Въ первомъ отношеніи мы видимъ

лишь въ государствахъ Германіи и у насъ по новому Положенію 1890 года примѣненіе сословнаго начала, но мы уже говорили, что Положеніе 1890 года совершенно не выдерживаетъ сословный принципъ; какъ мѣра обезпеченія интересовъ господствующаго класса есть участіе въ собраніи по праву (Virilstimme). Сословное начало, какъ оно логически проявлялось въ земскихъ чинахъ, должно вести къ подачѣ голосовъ по сословіямъ. Такой порядокъ, мы видимъ, примѣняется лишь въ мелкихъ государствахъ Германіи. Онъ исчезаетъ затѣмъ почти повсемѣстно и вслѣдствіе этого исчезновенія получается еще бо̀льшая несообразность, а именно: избиратели раздѣляются по сословіямъ, посылаютъ депутатовъ въ земское собраніе, которое функціонируетъ какъ единое цѣлое. Такимъ образомъ, весь вопросъ относительно извѣстнаго соразмѣренія участія сословія разрѣшается очень странно: всесословныя собранія составленныя изъ сословныхъ представителей—это нѣчто удивительное по противорѣчію своихъ основаній. Правда, въ этомъ отношеніи практика замѣняетъ старую подачу голосовъ по сословіямъ допущеніемъ преобладанія голосовъ того или иного сословія, что мы видѣли въ Прусскомъ Положеніи 1872 года и въ нашемъ Положеніи 1890 года. Наконецъ, третье проявленіе сословности состоитъ въ самомъ занятіи должностей, а именно: принадлежность къ извѣстному сословію служитъ основаніемъ для выборовъ въ ту или иную должность. Таковы напримѣръ были у насъ условія для выбора непремѣнныхъ членовъ крестьянскаго присутствія по закону 1874 г.

Кромѣ всѣхъ этихъ проявленій идеи сословнаго государства мы встрѣчаемся еще съ иной формой, существующей или, вѣрнѣе сказать, расчитывающей на существованіе сословій въ государствѣ, а именно: съ институтомъ безвозмездныхъ почетныхъ должностей. Этотъ институтъ, судьба котораго, казалось, такъ блистательно доказываетъ его преимущества, существуетъ, какъ извѣстно, въ Англіи въ видѣ института мировыхъ судей. Перенесеніе его на континентъ Европы высказалось въ должности прусскихъ Amtsvorsteher'овъ. Болѣе мы не находимъ ни одной подходящей должности, кромѣ должности ландрата въ Пруссіи и предводителя дворянства въ Россіи. Вотъ въ чемъ выражается, такъ сказать, новый видъ обезпеченія вліянія сословій въ самоуправленіи; при этомъ должность предводителя дворянства, какъ должность выборная, не

можетъ разсматриваться аналогично съ должностью англійскихъ мировыхъ судей и Amtsvorsteher'овъ и даже ландратовъ надо поставить совершенно особо отъ двухъ другихъ категорій подобныхъ должностей. Почетная безвозмездная должность должна быть основана на началѣ повинности; ее отбываютъ такъ, какъ отбываютъ должность присяжнаго засѣдателя. Въ этомъ смыслѣ она представляетъ очень много хорошаго съ теоретической стороны. Гнейстъ правъ, доказывая, что польза и успѣхъ самоуправленія будутъ только тогда, когда само населеніе будетъ входить въ него и нести на себѣ чисто государственныя обязанности. Гнейстъ слишкомъ нѣмецъ и кромѣ того онъ слишкомъ много придаетъ значенія формѣ, заимствованной имъ изъ Англіи, поэтому онъ можетъ допустить существованіе почетной безвозмездной службы лишь по назначенію. Въ силу этого получается крайне непримѣнимая для континента система назначенныхъ должностныхъ лицъ, какъ органовъ самоуправленія. Гнейсъ считаетъ что разъ эти люди какимъ нибудь образомъ будутъ получать содержаніе отъ назначающей ихъ власти, то они просто обращаются въ коронныхъ чиновниковъ. Безвозмездное отправленіе ихъ обязанностей служитъ намъ нѣкоторымъ ручательствомъ, что они не сдѣлаются безпрекословными агентами правительства, а наоборотъ будутъ отстаивать интересы всей мѣстности; основаніемъ такого сужденія служитъ именно предположеніе ихъ зажиточности, ихъ солидарности съ другими лицами того же самаго достатка и того же самаго интереса; въ силу этой солидарности они всѣ будутъ отдавать свои силы на пользу и благо государства. Гнейстъ увлекся историческимъ примѣромъ и въ его проповѣди несомнѣнно есть много высокаго, это—требованіе жертвы со стороны зажиточныхъ и образованныхъ классовъ своего даровой труда на пользу государства и народа. Но мы уже говорили, что англійское gentry вознаграждаетъ съ избыткомъ свою безвозмездную службу путемъ доставленія преобладанія своимъ соціальнымъ интересамъ; кромѣ того, оно оттого дѣйствуетъ согласно съ интересами всего государства, что оно же было распорядителемъ государственныхъ дѣлъ, составляя большинство парламента. Такимъ образомъ, для нашей континентальной точки зрѣнія, гдѣ было сильно развито абсолютное государство, безвозмездный трудъ назначеннаго лица былъ бы непонятенъ съ точки зрѣнія интересовъ этого лица и обращалъ бы его трудъ въ даровую услугу

мѣстной администраціи. Положеніе континентальныхъ и англійскихъ должностныхъ лицъ является діаметрально противоположнымъ. Если мы встрѣчаемся и на континентѣ съ затратою массы силъ на пользу государству, дѣйствительную или мнимую,—что мы, напримѣръ, видимъ въ несеніи богатыми фамиліями военной службы въ тѣхъ частяхъ войскъ, которыя не приносятъ никакой выгоды, а наоборотъ заставляютъ тратить громадныя суммы,—то очевидно, здѣсь нужно считаться съ извѣстными родовыми традиціями, которыя имѣютъ въ своемъ корнѣ сознаніе весьма серьезныхъ выгодъ. Та аристократія, которая проживаетъ свое состояніе на безвозмездной военной или придворной службѣ, эта аристократія въ цѣломъ все-таки пользуется такими выгодами и въ политической и въ административной области, которыя далеко перевѣшиваютъ ея затраты. Почетная и безвозмездная служба въ лицѣ прусскаго Amtsvorsteher'a явилась, какъ мы уже говорили, нѣкимъ эквивалентомъ за утерянную имъ вотчинную юстицію и полицію. Дѣйствительно, прусскіе волостные начальники суть люди титулованные, бывшіе сановники и т. д., — все это съ охотой идетъ въ эти должности, равняющіяся должности становаго, потому-что они видятъ въ нихъ лишь замѣну вотчинной полиціи. Подобный порядокъ мы видѣли до сихъ поръ и въ нашихъ Остзейскихъ губерніяхъ, гдѣ волостными старшинами бывали лица дворянскаго состоянія съ старинными титулованными фамиліями. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что подобное несеніе на пользу народа почетной и безвозмездной службы по назначенію является мыслимымъ въ исторіи только тогда, какъ мы имѣемъ дѣло съ извѣстной сословной крѣпкой организаціей. Даровой трудъ, даваемый этими сословіями, съ избыткомъ вознаграждается въ ихъ вліяніи въ государственной и общественной области. Изъ всего этого ученія (о безвозмездной службѣ по назначенію на началѣ повинности) должно остаться только одно: это возможность при развитіи извѣстныхъ культурныхъ условій страны отдачи своего дарового труда на пользу всего цѣлаго; основаніемъ такой отдачи очевидно будетъ сознаніе общей выгоды, происходящей изъ подобнаго поголовнаго участія въ общегосударственныхъ дѣлахъ и интересахъ. Слѣдовательно, лучшая часть этого ученія мыслима и примѣнима безъ всякой сословной организаціи; примѣнимый же въ качествѣ сословной организаціи весь этотъ институтъ является

совершенно вреднымъ и также несправедливымъ отданіемъ преимуществъ однимъ соціальнымъ интересамъ, какъ и сословная организація земскихъ и общинныхъ собраній. При этомъ нельзя не считаться съ однимъ практическимъ мотивомъ, который выплываетъ наружу при разсмотрѣніи условій дѣятельности сословныхъ должностныхъ лицъ въ мѣстномъ самоуправленіи. Сословный представитель и дѣло самоуправленія никакъ не могутъ найти себѣ примиренія. Честный представитель сословныхъ интересовъ долженъ отстаивать свои интересы передъ всѣми другими сословіями. Дойти до идеи о необходимости жертвовать своими интересами для поднятія другихъ сословій довольно трудно при допущеніи сословныхъ различій. Въ самомъ дѣлѣ, если мы посмотримъ на дѣятельность какъ центральныхъ государственныхъ, такъ въ особенности земскихъ и общинныхъ органовъ, то мы увидимъ, что цѣлый рядъ расходовъ дѣлается на пользу и благо бѣднѣйшихъ классовъ населенія, которые даже не имѣютъ своихъ представителей въ мѣстномъ самоуправленіи, что эти дѣйствія вытекаютъ изъ государственнаго значенія самоуправленія, изъ сознанія государственной необходимости поддержанія тѣхъ элементовъ, которые не въ силахъ сами бороться и выдерживать эту борьбу; между тѣмъ, какъ съ точки зрѣнія интересовъ одного замкнутаго сословія, очевидно, поддержка другого безъ всякой видимой выгоды для самого себя является совершенно трудно объяснимой аномаліей. Такимъ образомъ, какъ въ политическихъ условіяхъ, въ которыхъ стоитъ современное самоуправленіе, такъ и въ соціальныхъ условіяхъ современныхъ государствъ, наконецъ, въ самомъ характерѣ дѣятельности мѣстныхъ органовъ самоуправленія мы не въ состояніи найти какое-либо оправданіе существованія сословной организаціи самоуправленія, въ видѣ ли существованія выборовъ по сословіямъ, или въ видѣ особаго преобладанія голосовъ одного сословія въ земскомъ собраніи, или, наконецъ, въ видѣ системы почетныхъ должностей на началѣ повинности. Сословная организація мыслима только тогда, когда преимущества, даваемыя одному сословію, дѣйствительно являются необходимыми съ точки зрѣнія извѣстныхъ культурныхъ требованій. По мѣрѣ развитія образованія сословная организація самоуправленія теряетъ послѣднюю свою точку опоры.

---

§ 11. Мѣры обезпеченія интересовъ имущественныхъ классовъ.

Въ числѣ мѣръ, обезпечивающихъ вліяніе въ самоуправленіи интересовъ капитала, мы подвергнемъ критическому разбору соображенія въ пользу высокаго имущественнаго ценза и трехклассной системы выборовъ.

Особое значеніе имущественнаго ценза какъ въ политическомъ, такъ и въ мѣстномъ представительствѣ выяснилось въ особенности въ эпохи, слѣдующія за великою революціею, когда въ имущественномъ цензѣ искали опору и спасеніе отъ самой опасности революціонныхъ потрясеній. Революція, какъ извѣстно, стремилась уничтожить всѣ не только политическія, но и соціальныя особенности. Передъ государствомъ оказались равноправные люди, отличающіеся другъ отъ друга лишь количествомъ имущества. Отсюда и выясняется та система представительства, которая хочетъ соразмѣрить участіе различныхъ группъ людей съ количествомъ ихъ матеріальнаго достатка. Въ этомъ стремленіи новаго общества нельзя не видѣть прежде всего нападокъ противъ сословности. Вмѣсто сословнаго начала желаютъ ввести извѣстную состоятельность, какъ обобщающій признакъ возможно бо́льшихъ группъ людей. Такимъ образомъ, цензъ является предположеніемъ, что люди вышеопредѣленнаго достатка имѣютъ совершенно иныя воззрѣнія, чѣмъ люди, имѣющіе достатокъ ниже опредѣленной нормы. Кромѣ этого, все болѣе и болѣе проникаетъ въ общество мысль о соединеніи умственныхъ и нравственныхъ силъ въ наиболѣе зажиточныхъ классахъ. Это воззрѣніе, такъ рѣзко противорѣчащее принципамъ революціи, между тѣмъ является прямымъ ея порожденіемъ.

Робеспьеръ, этотъ выразитель чисто демократической революціи, писалъ въ своихъ запискахъ, что для упроченія порядка необходимо уничтожить людей порочныхъ и богатыхъ *). Для дѣятеля революціи въ эпоху наибо́льшаго демократическаго возбужденія порокъ и богатство являлись, такимъ образомъ, соотносительными понятіями.

Намъ уже приходилось указывать, что на сценѣ революціоннаго движенія на-ряду съ элементомъ, преслѣдующимъ чисто

*) *Градовскій.* Государственное право иностранныхъ державъ. 1886, стр. 461.

культурныя цѣли, шелъ элементъ капиталистическій, представители движимаго капитала, желавшіе въ разрушеніи стараго порядка сокрушить своего прежняго врага—старую поземельную аристократію, которая мѣшала ихъ эксплоатаціи государства и народа; такъ что соціальныя условія, которыя сопровождали революціонное движеніе во Франціи, вели къ тому, что либеральная буржуазія должна была искать способовъ для торжества надъ остальными классами новаго государства. Очевидно, она должна было рѣзко высказаться противъ сословнаго начала, такъ какъ въ этомъ отрицаніи его была единственная сила буржуазіи. Сословія опирались на вѣковыя традиціи, имѣли почтенное историческое прошлое, а точка зрѣнія историческаго прошлаго являлась совершенно невыгодной для сегодняшней аристократіи.

Наконецъ, надо было озаботиться подысканіемъ новыхъ принциповъ для оправданія своего господства въ новомъ государствѣ и мы видимъ, что само государство, укрѣпившееся во Франціи, быстро понимаетъ свою задачу и старается опереться на группу богатыхъ людей; слѣдовательно, богатство внѣ всякой бытовой его обстановки считается символомъ консерватизма и благонамѣренности. Въ этомъ отношеніи можно найти подобной теоріи только одно оправданіе, а именно: вся Франція послѣ революціи желала мира какъ внѣшняго, такъ и внутренняго. Завоевательная политика и междуусобная война—вотъ чего такъ боялась и не хотѣла вся Франція. Очевидно, отъ обѣихъ этихъ причинъ болѣе всего проигрывали лица наиболѣе богатыя, какого бы рода ни было это богатство; поэтому реставрированные Бурбоны и впослѣдствіи Орлеаны стремились лишь къ водворенію этого мира и для того, чтобы упрочить свою власть, они должны были опереться на тѣ классы, которые болѣе всего желали этого мира. Этимъ и объясняется, почему монархія Людовика XVIII настолько повысила цензъ политическихъ избирателей, что изъ всей Франціи, насчитывавшей свыше 20 милліоновъ жителей, было при немъ всего 80 тысячъ избирателей. Политика Луи Филиппа была въ томъ же самомъ направленіи. Король, получившій престолъ при избраніи французскаго народа, долженъ былъ нѣсколько расширить участіе этого народа. Луи Филиппъ, въ многообѣщающихъ внѣшнихъ выраженіяхъ, дѣйствительно расширилъ участіе народа въ государственныхъ дѣлахъ; но это участіе было не болѣе, какъ въ три раза, а именно, вмѣсто

80 было 225 тысячъ избирателей на всю Францію въ эпоху буржуазной монархіи Луи Филиппа. Съ этой эпохи особаго предпочтенія къ высокому цензу мы видимъ часто повторяющіяся выраженія относительно соотношенія богатства и благонамѣренности; но подобная аргументація мало бы принесла пользы, если бы ее не подновляли какими-нибудь новыми доводами. Имущественный цензъ, прямо поставленный, являлся очень рѣзко опредѣленной формулой, которая могла возбуждать противъ себя негодованіе. Буржуазные интересы, какъ интересы всякаго правящаго класса, состояли въ томъ, чтобы какъ можно меньше возбуждать противъ себя недовольство; поэтому приходилось не лишнимъ отыскать иные способы, посредствомъ которыхъ можно было бы достичь желаемаго, а именно обезпечить вліяніе наиболѣе крупныхъ капиталистовъ и замаскировать мѣры, обезпечивающія это вліяніе лучшимъ способомъ. Поэтому, кромѣ высокаго имущественнаго ценза, капиталистическія стремленія высказались еще и въ особой системѣ выборовъ — это такъ называемая прусская трехклассная система. Мы впервые встрѣчаемся съ этой системой и самыми мотивами ея въ законѣ 23 іюля 1845 года относительно Рейнской провинціи. Впослѣдствіи эта же мѣра была принята въ общинномъ уставѣ 11-го марта 1850 года, изданномъ послѣ революціи, который долженъ былъ быть распространенъ на всю территорію Прусскаго королевства. Черезъ годъ былъ изданъ извѣстный патентъ, обратившій Пруссію въ конституціонное государство, и трехклассная система явилась основою и политическаго представительства. Теперь обратимся къ мотивамъ, которые изложены въ законѣ 11-го марта 1850 года. До изложенія этихъ мотивовъ возобновимъ въ памяти сущность трехклассной системы. Она состоитъ въ слѣдующемъ: для производства выборовъ всѣ плательщики налоговъ въ пользу общины вносятся въ списокъ въ порядкѣ уплачиваемыхъ налоговъ. Когда этотъ списокъ въ нисходящей постепенности составленъ, тогда производится слѣдующій расчетъ: берется третья часть суммы всѣхъ налоговъ и отсчитывается столько лицъ въ первый разрядъ избирателей, начиная съ перваго номера, сколько уплачиваютъ треть всѣхъ налоговъ; затѣмъ лица, уплачивающія вторую треть налоговъ, составляютъ второй разрядъ избирателей и всѣ остальные — третій разрядъ избирателей *).

*) Gemeinde-Ordnung 11 März 1850, § 11; Городовое Положеніе 1870 г., ст. 24.

Такимъ образомъ, мы получаемъ постепенное возрастаніе числа избирателей съ перваго до третьяго разряда. Теперь обратимся къ мотивамъ закона 1850 года *). «Если принять въ основаніе», — говорилось въ мотивахъ къ этому закону, — «что тому, кто вноситъ 10, 100 или 1,000 долей общинныхъ налоговъ, должно быть предоставлено также и большее участіе въ избраніи облагающаго его налогами и управляющаго общиннымъ имуществомъ представительства, нежели тому, кто вноситъ только одну долю — является само собой необходимость образованія средняго разряда, переходнаго между самыми богатыми и самыми бѣдными, и, такимъ образомъ, нельзя не признать раздѣленіе избирателей на три разряда весьма естественнымъ». Таковы доводы за необходимость трехъ разрядовъ. «Сверхъ того извѣстно (читаемъ мы далѣе, и это есть самая существенная часть мотивовъ), что вообще повсюду въ народонаселеніи по отношенію къ степени благосостоянія различаются три главныхъ класса, члены которыхъ по большей части имѣютъ между собою весьма много общаго. Еще древнее римское законодательство установило на подобныхъ началахъ право подачи голосовъ, и въ новѣйшее время во многихъ государствахъ обратились къ этимъ началамъ. Нѣтъ сомнѣнія, что при всякой другой формѣ подача голосовъ представляется болѣе несправедливою и опасною, какъ и цензъ — болѣе ненавистнымъ и несоразмѣримымъ. Само собою разумѣется, что въ общинѣ, какъ и въ государствѣ, должны быть принимаемы во вниманіе и другія обстоятельства, кромѣ способности отдѣльныхъ лицъ нести налоги. Общество нуждается вообще въ физическихъ и умственныхъ силахъ его членовъ и въ ихъ гармоническомъ соединеніи для продолженія его существованія и его преуспѣянія. Черезъ распредѣленіе же правъ голоса соразмѣрно количеству платимыхъ налоговъ можно ожидать правильнаго результата, потому что, какъ въ бѣднѣйшемъ классѣ соединяется наибольшая сумма силъ физическихъ, такъ въ богатѣйшемъ сосредоточивается наибольшая мѣра силъ умственныхъ». Въ этихъ послѣднихъ словахъ мы видимъ, такъ сказать, оправданіе, которое нашла себѣ буржуазія для удовлетворенія своихъ капиталистическихъ стремленій; еще бо-

---

*) Изложеніе мотивовъ см. *Rönne*. Die Gemeinde-Ordnung und die Kreis-, Bezirks-, und Provinzial-Ordnung für den preussischen Staat 1850, стр. 86; также *Второвъ*, Сравнительное обозрѣніе муниципальныхъ учрежденій Франціи, Бельгіи, Италіи, Австріи и Пруссіи. 1864, стр. 172—173.

лѣе это развивается въ слѣдующихъ словахъ цитированныхъ нами мотивовъ: истинно «равномѣрное право голоса», говорятъ они,— «есть то, которое обезпечиваетъ не только за многочисленнѣйшею частью населенія, но за всѣми членами и элементами общее представительство, равномѣрно охраняющее ихъ интересы и соотвѣтствующее ихъ политическому и соціальному значенію». Таковы ясно выраженные мотивы, которые мы видимъ въ законѣ 1850 годовъ. Законодательство обыкновенно въ Западной Европѣ шло путемъ заимствованія одного государства у другого; точно также и этотъ законъ переходилъ изъ одного устава въ другой и наконецъ дошелъ до политическаго представительства въ Западной Европѣ. Мы уже говорили, что не всѣ государства допустили у себя ограниченіе избирателей какимъ-нибудь высокимъ цензомъ. Въ государствахъ романскаго типа мы нигдѣ не замѣчаемъ той роли, которую можетъ играть высокій цензъ. Всѣ тѣ государства, которыя мы относили къ этому типу вмѣстѣ съ основательницей этого типа—съ Франціей, нельзя причислить къ такимъ государствамъ, гдѣ желаютъ преимущественно обезпечить капиталистическіе интересы. Мы уже говорили, что во всѣхъ этихъ государствахъ желаютъ скорѣе усилить вліяніе правительства на мѣстныя управленія, а тѣмъ самымъ думаютъ гораздо дѣйствительнѣе обезпечить капиталистическіе интересы, такъ какъ здѣсь весь государственный строй въ этихъ государствахъ служитъ главнымъ образомъ ихъ торжеству. Изъ этихъ шести государствъ одна только Португалія болѣе откровенно въ мѣстномъ законѣ выставляетъ на видъ свои капиталистическія стремленія; теперь мы разсмотримъ то практическое осуществленіе, которое ведетъ къ установленію какого-либо ценза или трехклассной системы выборовъ, какъ мѣръ, обезпечивающихъ капиталистическія стремленія. Если, такимъ образомъ, всѣ эти мѣры являются необходимыми для обезпеченія преобладанія извѣстныхъ соціальныхъ интересовъ, то очевидно необходимо, чтобы онѣ гарантировали дѣйствительное торжество именно этихъ интересовъ. Теперь разсмотримъ сначала доводы, приводимые въ пользу высокаго имущественнаго ценза. Если люди подходятъ подъ опредѣленный высокій цензъ,—будетъ ли онъ опредѣленъ по цѣнности имущества, принадлежащаго имъ, или по количеству уплачиваемыхъ налоговъ,—то это еще не значитъ, что всѣ эти люди представляются между собою солидарными по своимъ экономиче-

скимъ интересамъ. Экономическій интересъ соединяетъ людей, обладающихъ не одной и той же стоимостью имущества, а, наоборотъ, обладающихъ имуществомъ хотя разной стоимости, но того же самаго качества. Землевладѣлецъ и скупщикъ хлѣба очевидно болѣе экономически вступаютъ въ борьбу между собою, чѣмъ землевладѣльцы разныхъ размѣровъ земли или скупщики хлѣба разнаго капитала. Это первое возраженіе, которое можетъ броситься въ глаза при доказательствѣ солидарности интересовъ однихъ и тѣхъ же лицъ, вносящихъ ту же норму общинныхъ или государственныхъ налоговъ. Затѣмъ, нужно доказать, что количество налоговъ дѣйствительно является показателемъ заинтересованности даннаго лица въ дѣлахъ политическаго или государственнаго управленія. При этомъ надо замѣтить, что эти доводы могутъ имѣть какое-нибудь значеніе при системѣ подоходнаго налога; они теряютъ всякое значеніе при системѣ другихъ налоговъ; такъ какъ въ общинномъ и земскомъ представительствѣ не всегда мы встрѣчаемся съ дѣйствительно подоходнымъ обложеніемъ всѣхъ имуществъ, то мы очевидно встрѣтимся съ неравномѣрностью отношенія цыфры налога къ дѣйствительной состоятельности даннаго лица; таковы, напримѣръ, обыкновенно налоги въ видѣ опредѣленной суммы, вносимые за патенты за право торговли, которые не повышаются отъ количества оборота; слѣдовательно, если для лица, имѣющаго минимальный годовой оборотъ и уплачивающаго опредѣленную сумму за патентъ, онъ представляетъ какую-нибудь цѣнность, то для лица, обладающаго капиталомъ въ нѣсколько разъ бо̀льшимъ этой суммы налоговъ, эта сумма потеряетъ уже всякое значеніе обременительности, она сдѣлается для него крайне ничтожною. Поэтому, если допускать отношеніе избирателя къ представительству соразмѣрно той тягости, которую онъ ощущаетъ, то очевидно люди болѣе богатые будутъ менѣе заинтересованы въ падающихъ на нихъ расходахъ, чѣмъ люди болѣе бѣдные. Таково, такъ сказать, второе возраженіе, которое мы встрѣчаемъ на практикѣ противъ соразмѣрности и пользы имущественнаго ценза и трехклассной системы. Теперь посмотримъ, каковыми являются доводы въ пользу политической и соціальной несостоятельности всѣхъ этихъ мѣръ, дающихъ преобладаніе капиталистическимъ интересамъ. Тѣ же доводы, которые дѣлались противъ сословной организаціи, могутъ быть приведены и здѣсь. Государственное дѣло не можетъ быть пріу-

рочено и присоединено къ интересамъ какого-нибудь одного класса; если предположить — что невозможно, — а именно, что система имущественнаго ценза или трехклассная система выборовъ дѣйствительно соразмѣрила всѣ интересы сообразно съ количествомъ платимыхъ налоговъ, то и тогда мы не въ состояніи понять, почему именно эти лица должны быть преобладающими распорядителями государственныхъ дѣлъ. Если сословная организація является порожденіемъ феодальнаго взгляда на государство, то капиталистическія стремленія въ политическомъ и мѣстномъ представительствѣ являются порожденіемъ механической теоріи общества и, кромѣ того, взгляда на самоуправленіе, не какъ на государственные органы, а какъ на частные союзы. При взглядѣ на самоуправленіе какъ на форму мѣстной административной власти, нельзя никакъ примириться съ той точкой зрѣнія, что экономически состоятельные люди должны получить преобладающее въ этомъ самоуправленіи вліяніе. Если сословное начало ведетъ къ разложенію не только политическаго, но и мѣстнаго представительства, ибо представители сословій должны соглашаться только на тѣ расходы, которые имѣютъ прямую выгоду для его сословія, разъ мы заставимъ представителя сословія имѣть въ виду государственную, а не сословную точку зрѣнія и благодаря этому возлагать на членовъ даннаго сословія расходы, идущіе на пользу другихъ сословій, то тѣмъ самымъ мы въ корнѣ уничтожимъ всякое значеніе сословнаго представительства и точно также мы поступимъ, если сдѣлаемъ то же съ представителями извѣстныхъ капиталистическихъ интересовъ. Люди, обладающіе большими средствами, какъ въ земскомъ, такъ и въ городскомъ представительствѣ, очевидно будутъ тянуть къ тѣмъ расходамъ, которые должны быть необходимы для удовлетворенія ихъ личныхъ интересовъ. Между тѣмъ мы видимъ, что государственное значеніе самоуправленія заставляетъ различныя земскія и общинныя собранія болѣе всего заботиться о низшихъ классахъ; тогда какъ если собраніе служитъ исключительно интересамъ капиталистическаго класса, то ему очевидно нѣтъ никакой выгоды бросать деньги на нужды низшихъ классовъ; слѣдовательно, какъ сословная организація самоуправленія такъ и организація, обезпечивающая преобладаніе наиболѣе богатыхъ классовъ, должна вести къ разложенію самоуправленія, какъ учрежденія, имѣющаго государственный характеръ.

Теперь посмотримъ, насколько соціальныя условія обезпечиваютъ намъ умственную и нравственную состоятельность наиболѣе богатыхъ классовъ въ мѣстномъ представительствѣ. При системѣ высокаго ценза, а тѣмъ болѣе при трехклассной системѣ выборовъ мы встрѣчаемся прежде всего съ той задачей, которую весьма трудно разрѣшить. Въ самомъ дѣлѣ, опредѣлить общую соціальную окраску всѣхъ лицъ, платящихъ свыше 20 франковъ прямыхъ налоговъ, представляется довольно труднымъ; можно только отрицательно опредѣлить эту категорію лицъ. Можно сказать, напримѣръ, что въ данной странѣ всѣ рабочіе классы не подойдутъ подъ эту категорію. Слѣдовательно, если мы возьмемъ Бельгію, гдѣ существуетъ цензъ въ 20 флориновъ, то этимъ мы можемъ безошибочно сказать, что подобная уплата прямыхъ податей по отношенію къ среднему заработку рабочаго представляется настолько великой, что масса рабочаго сословія не попадаетъ въ число общинныхъ избирателей; слѣдовательно, намъ этотъ цензъ можетъ дать только доказательство, что онъ исключаетъ наиболѣе демократическіе классы населенія. Но служитъ ли онъ ручательствомъ, что оставшіеся классы дѣйствительно развитѣе исключенныхъ? Если на западѣ Европы торгово-промышленное сословіе дѣйствительно представляется развитымъ классомъ людей, то этого же самаго нельзя сказать про тѣхъ лицъ, которыхъ отдѣляетъ отъ рабочихъ весьма незначительная экономическая состоятельность. Рабочій, сдѣлавшійся rentier и перешедшій за грань, отдѣляющую его отъ прежнихъ собратій, очевидно немного разнится въ умственномъ и нравственномъ отношеніи отъ своихъ прежнихъ товарищей. Какое же, спрашивается, ручательство, что эти люди болѣе умственно и нравственно развиты и болѣе способны вести государственныя дѣла? Теперь посмотримъ, насколько та же самая соціальная состоятельность приноситъ пользу при трехклассной системѣ выборовъ. Мы указывали выше значеніе этой трехклассной системы и главныя черты ея устройства. Если, такимъ образомъ, отъ чисто случайнаго обстоятельства — появленія лишняго торгово-промышленника въ мѣстности—можетъ измѣниться группировка избирателей и нѣсколько лицъ изъ перваго разряда перейдутъ во второй разрядъ, то спрашивается, какая же является равномѣрность въ распредѣленіи этихъ избирателей на разряды? Если, такимъ образомъ, отъ случайной причины лицо перваго разряда было въ двадцать, въ тридцать разъ

сильнѣе на выборахъ лица третьяго разряда, то трудно этому лицу примириться, если оно попадетъ во второй разрядъ и получитъ значеніе, лишь въ десять разъ превышающее значеніе избирателя третьяго разряда. Если такимъ образомъ противъ ценза можно было дѣлать возраженія, что трудно охарактеризовать кругъ лицъ, соединяющихся опредѣленнымъ цензомъ, то весьма трудно понять хоть сколько-нибудь составъ избирателей при трехклассной системѣ. У насъ въ Россіи эта система, какъ извѣстно, принята была при городовомъ положеніи; она явилась впервые въ проектѣ статсъ-секретаря графа Валуева, составленномъ въ 1866 году *). За нее не было высказано никакихъ соображеній, а указаны были только ея простота и удобство. Второе Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи очень сильно возражало противъ подобной системы, находя болѣе удобнымъ систему положенія о земскихъ учрежденіяхъ, которая разъ навсегда обезпечивала извѣстные разряды избирателей, въ которые бы входили люди одинаковые по своей состоятельности. Министерство согласилось на эти доводы, и въ исправленномъ проектѣ была принята иная система, правда, очень сложная и неудобная, но имѣющая за себя болѣе серьезныя основанія. Это была система, схожая съ земскимъ представительствомъ, которое должно было составляться изъ избирателей, посылаемыхъ различными разрядами, куда входили бы преимущественно люди одинаковой состоятельности. Затѣмъ, въ коммиссіи, подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря князя Урусова, почему-то эта система снова выплыла наружу и прошла безо всякихъ возраженій даже со стороны городскихъ экспертовъ **). Но ея несостоятельность обнаружилась сразу послѣ ея примѣненія. Въ ходатайствахъ, представляемыхъ городами министру внутреннихъ дѣлъ, мы видимъ, къ какимъ страннымъ и противоположнымъ результатамъ приводила эта система въ различныхъ городахъ Имперіи ***); она вела къ тому, что въ первомъ разрядѣ получался

---

*) Изложеніе этой системы см. объяснительную записку Министра Вн. Д. въ Матеріалахъ по общественному управленію городовъ. Томъ I, стр. 262; замѣчаніе II-го Отдѣленія см. тамъ же, томъ I, стр. 487—489.

**) Въ виду разнорѣчивыхъ цифръ оцѣнки имуществъ, вслѣдствіе которыхъ должны быть составлены избирательныя собранія, бывшій членъ коммиссіи Т. С. Шумахеръ предложилъ вернуться къ прежнему предположенію, а именно къ трехклассной системѣ, см. Матеріалы, т. III.

***) См. ходатайства разныхъ городовъ Архангельской, Полтавской, Владимірской и др. губерній. Неуравнительность этой системы наглядно доказывается слѣдующими

одинъ или два избирателя, и вотъ почему города ходатайствовали о замѣнѣ у нихъ трехразрядной двуразрядною системой выборовъ. Въ этой системѣ, какъ мы уже говорили, была одна изъ причинъ неуспѣха Городового Положенія. Слѣдовательно, съ соціальной стороны эта система представляетъ намъ еще болѣе, чѣмъ сословная организація, неустойчивость соціальныхъ группъ, подходящихъ подъ тотъ или иной разрядъ избирателей, а всякая случайность состава избирателей, всякое механическое, а не органическое его соединеніе является крайне вреднымъ дѣйствіемъ въ мѣстномъ представительствѣ. Слѣдовательно, останавливая наше вниманіе на двухъ главнѣйшихъ мѣрахъ, принимаемыхъ для обезпеченія интересовъ капиталистическаго класса, мы видимъ, что онѣ являются несостоятельными какъ по политическимъ, такъ и по соціальнымъ соображеніямъ: ни государственное значеніе самоуправленія, ни соціальная организація общества не даютъ намъ права оправдать подобныя мѣры. Для самоуправленія является крайне вредной подобная точка зрѣнія, которая могла появиться при взглядѣ на него, какъ на организацію чисто хозяйственную. Чѣмъ болѣе будемъ мы смотрѣть на самоуправленіе, какъ на государственное дѣло, чѣмъ болѣе мы будемъ считать представителей самоуправленія за лицъ, несущихъ обязанности передъ государствомъ и народомъ, тѣмъ болѣе мы будемъ требовать наивозможно бо̀льшаго участія всѣхъ элементовъ общества и для этого ставить для нихъ лишь одно условіе: извѣстное культурное отношеніе къ своимъ обязанностямъ. Человѣкъ, сознательно относящійся и понимающій высокое значеніе самоуправленія, является единственнымъ вѣрнымъ и цѣннымъ представителемъ въ городѣ, общинѣ и земствѣ. Такой человѣкъ требуетъ не столько сословной организаціи выборовъ, не столько имущественнаго ценза или трехклассной системы, сколько организаціи избирательной, дающей возможность избирателямъ дѣйствительно знать это лицо и свободно его избрать. Успѣхъ территоріальнаго представительства въ этомъ отношеніи все болѣе и болѣе желателенъ; оставленіе же въ сторонѣ принциповъ формальнаго представительства,

---

цифрами: въ г. С.-Петербургѣ въ четырехлѣтіе 1889—1892 г.г. 1/3 гласныхъ избирали 164 лица (I разрядъ), другую 1/3 — 569 и третью 1/3 — 5091; въ г. Москвѣ (за то же время) въ I разрядѣ было избирателей 81, во II—203 и въ III—1523.

а также взгляда на самоуправленіе, какъ на частно-хозяйственные союзы, представляется настоятельной необходимостью.

---

§ 12. Мѣры, обезпечивающія непосредственное вмѣшательство правительственной власти въ область самоуправленія.

Опредѣляя самоуправленіе, какъ участіе народа въ мѣстной администраціи, очевидно можно столкнуться съ такими формами его, которыя будутъ служить лишь замаскированнымъ назначеніемъ правительствомъ своихъ чиновниковъ. Въ предыдущихъ двухъ параграфахъ мы разсматривали такія мѣры по отношенію къ мѣстному самоуправленію, которыя служили обезпеченіемъ интересовъ крѣпко организованныхъ сословій или же требованіемъ новаго правящаго класса современнаго общества, именно класса капиталистическаго. Теперь мы должны указать, въ какихъ формахъ проявляются, главнымъ образомъ, требованія правительственной власти, имѣющей въ виду обезпечить свое вліяніе на ходъ дѣлъ самоуправленія. Та страна, которая наиболѣе выработала разныя мѣры, гарантирующія административную централизацію, а именно, Франція,—даетъ намъ примѣры и въ области самоуправленія въ указанномъ выше отношеніи. Наполеоновская конституція, допускавшая избраніе общинныхъ совѣтниковъ, скоро пришла къ сознанію необходимости замѣнить эту систему утвержденіемъ рекомендованныхъ членовъ; но и эта, принятая во время консульства, мѣра признана была крайне опасной: Императоръ сталъ прямо назначать ихъ собственною властью; такимъ образомъ получились якобы элементы самоуправленія, но назначаемые правительствомъ. Самоуправляющійся элементъ заключался лишь въ томъ, что совѣтники эти брались изъ мѣстныхъ жителей, и эта мѣра крайне была угодна правительству Франціи. Очевидно, весьма странно было считать это нѣкоторой формою самоуправленія, ибо подобный призывъ населенія правительствомъ не имѣетъ въ сущности никакого признака самоуправленія; самоуправленіе всегда должно быть нѣкоторымъ участіемъ народа въ администраціи, причемъ въ словѣ «участіе» долженъ заклю-

чаться извѣстный элементъ собственной воли и иниціативы, а не элементъ возложенія какихъ-либо новыхъ тягостей и повинностей. То же, что мы видѣли во Франціи по отношенію къ совѣщательнымъ органамъ, то является въ большинствѣ государствъ лишь по отношенію къ исполнительнымъ должностнымъ лицамъ самоуправленія. Ниже мы подробно укажемъ на подобные, весьма вредные для самоуправленія, пріемы. Здѣсь же должны ограничиться общимъ указаніемъ на исполнительные органы Бельгіи, Голландіи и всѣхъ скандинавскихъ государствъ, въ которыхъ мы видимъ частью элементъ рекомендаціи, частью же прямое назначеніе. Далѣе—должность ландрата въ Пруссіи считается должностью по мѣстному самоуправленію, но она есть назначенная должность. Вся наша современная система самоуправленія, какъ крестьянскаго, такъ земскаго и городского, въ сущности построена на принципѣ рекомендаціи должностныхъ лицъ этого самоуправленія. Правда, до послѣдняго закона о земскихъ учрежденіяхъ не было достаточныхъ пріемовъ обезпечить прямое вмѣшательство правительства въ случаѣ неутвержденія имъ избраннаго на какую-нибудь должность лица. Положеніе 1890 года въ 95 статьѣ весьма опредѣленно высказало свой взглядъ на этотъ вопросъ. Мы не въ состояніи указать, какія главнѣйшія причины руководятъ правительствомъ при установленіи подобныхъ началъ, какъ начало рекомендаціи и назначенія въ области мѣстнаго самоуправленія. Въ основаніе этихъ мѣръ можетъ быть положено извѣстное опасеніе за народный элементъ, который призванъ къ участію въ административныхъ дѣлахъ. Въ этомъ смыслѣ едва ли можно видѣть панацею отъ всякихъ нежелательныхъ выборовъ и отъ всякой оппозиціи выборнаго собранія въ назначеніи должностныхъ лицъ самоуправленія. Въ самомъ дѣлѣ, если предполагать безусловную оппозицію мѣстности правительству, то очевидно назначенные имъ или утвержденные предсѣдатели и члены управы не въ состояніи удержать неугодныхъ выраженій мнѣній въ собраніи. Разъ вопросъ ставится на подобную точку опасеній и недовѣрія, то оно не умѣряетъ подобныя отношенія, а еще болѣе, такъ сказать, можетъ раздражить страсти мѣстнаго населенія. Вся организація современнаго государства есть уваженіе личности; всякая личность признается неопороченною, пока не доказано противное судомъ; слѣдовательно, у государства нѣтъ

основаній признавать завѣдомо преступной какую-либо мѣстность, и благодаря этому ставить ее, такъ сказать, въ исключительное положеніе. Отвѣтственность всего самоуправленія передъ закономъ по надлежащему порядку служитъ, по нашему мнѣнію, достаточной гарантіей противъ всякихъ нарушеній интересовъ, какъ государства, такъ отдѣльныхъ лицъ и цѣлаго общества. Допущеніе иного начала служитъ въ сущности прямымъ оскорбленіемъ самого мѣстнаго общества, и поэтому начало назначенія и рекомендаціи является съ одной стороны недостигающимъ цѣли, а съ другой—противорѣчащимъ истиннымъ принципамъ самоуправленія. Таковы, въ сущности говоря, практическіе доводы въ пользу самостоятельности выбора мѣстнымъ населеніемъ своихъ представителей и своихъ должностныхъ лицъ. Теперь обратимся къ указанію какъ политическихъ, такъ и соціальныхъ факторовъ, которые могутъ быть въ противорѣчіи съ подобною мѣрою. Мы уже нѣсколько разъ указывали на ту точку зрѣнія, которая неминуемо устанавливается во всѣхъ государствахъ на мѣстное самоуправленіе, а именно, какъ на органы государственные. Высокое значеніе самоуправленія, при такомъ взглядѣ на него, является крайне несогласованнымъ съ отсутствіемъ у него права самому выбирать своихъ представителей. Ниже мы ознакомимся болѣе подробно съ тѣмъ вопросомъ, который имѣлъ мѣсто въ XIX вѣкѣ, съ вопросомъ правильной постановки административной власти. Здѣсь же, для подкрѣпленія нашей мысли, укажемъ только на то, что мѣстное общество, какъ участникъ въ мѣстной администраціи, призывается на тѣхъ же правахъ, на какихъ призывается къ подобному завѣдыванію какое-нибудь отдѣльное лицо, которому ввѣряется та или другая отрасль администраціи. Если министрамъ въ данной области и даже болѣе нисшимъ чинамъ, каковыми являются губернаторы, управляющіе таможенными и другими округами, предоставлено право назначать своихъ собственныхъ подчиненныхъ, то какимъ же образомъ отнять это право, которое отвѣчаетъ за состояніе той отрасли администраціи, которая ввѣрена его завѣдыванію? Итакъ, можно сказать, что государственный характеръ самоуправленія требуетъ къ нему бо́льшаго довѣрія и болѣе самостоятельной его постановки. Теперь мы посмотримъ, какія были соціальныя причины для установленія этихъ началъ въ мѣстномъ самоуправленіи. Мы видѣли, что во Франціи все мѣстное управленіе яви-

лось необходимо тяготѣющимъ къ администраціи въ силу отсутствія какого-либо твердо организованнаго класса на мѣстахъ, на который могло бы опереться правительство; поэтому правительству имперіи не было никакой нужды въ мѣстныхъ самоуправляющихся органахъ администраціи,—правительство первой имперіи совершенно достаточно обходилось помощью однихъ бюрократическихъ учрежденій. Сравнительно небольшой объемъ Франціи, отсутствіе какихъ-либо провинцій ея, отдѣленныхъ естественными границами, являлись предрасполагающими элементами къ установленію строгой централизаціи. При этомъ передовая часть французскаго общества всего ждала отъ государства, и лишь небольшая часть его въ концѣ XVIII и началѣ XIX вѣка, такъ называемые «отцы соціализма», представляла изъ себя протестъ противъ такого сильнаго увлеченія государствомъ — протестъ, выраженный уже въ черезчуръ рѣзкой формѣ, въ полномъ отрицаніи государства. Поэтому соціальныя причины, обусловливающія административную централизацію во Франціи, состояли въ томъ, что не было класса, которому бы могло вѣрить правительство, а тотъ классъ, который могъ быть опорою новому правительству, находилъ болѣе цѣлесообразнымъ полное господство государства надъ обществомъ. Далѣе въ тѣхъ государствахъ, гдѣ мы видимъ, что правительство или утверждаетъ, или назначаетъ должностныхъ лицъ общиннаго, преимущественно городского, самоуправленія, какъ это мы видимъ въ государствахъ романскаго типа самоуправленія и въ государствахъ скандинавскихъ, здѣсь опять-таки намъ придется повторить уже сказанное нами, что условія водворенія въ нихъ новаго государства были таковы, что требовали извѣстнаго усиленія правительственнаго вмѣшательства. Слѣдовательно, лишь при нѣкоторой организаціи соціальныхъ отношеній и мыслима подобная система вмѣшательства въ общественную жизнь; наконецъ, отношенія, существующія въ германскихъ государствахъ, являются для насъ доказательствомъ, что путемъ ненормальныхъ соціальныхъ отношеній, существующихъ въ мѣстномъ управленіи, гдѣ правительству постоянно приходится лавировать между двумя очень вліятельными интересами, каковыми являются интересы землевладѣльческіе и капиталистическіе, тамъ подобные принципы имѣютъ какое-нибудь практическое значеніе. Если же мы твердо установимъ то правило, что депутаты городскихъ, земскихъ и сельскихъ собраній

должны быть выразителями съ одной стороны дѣйствительно реальныхъ интересовъ мѣстности, а съ другой лицами, способными взять на себя веденіе дѣлъ, поручаемыхъ самоуправленію, то тогда соціальныя условія явятся въ полномъ противорѣчіи съ подобной системой назначенія и рекомендаціи; тогда всѣ эти пріемы вмѣшательства правительства будутъ прямо вредны, ибо они явятся не коррективомъ, а извращеніемъ тѣхъ выраженій дѣйствительныхъ интересовъ и мнѣній мѣстности, которыя должны выражаться въ выборѣ ея представителей и должностныхъ лицъ самоуправленія. Слѣдовательно, какъ съ политической, такъ и съ соціальной точки зрѣнія, всѣ существующія системы вмѣшательства правительства въ область самоуправленія являются лишь доказательствомъ неясно установившагося взгляда на основной характеръ самоуправленія съ одной стороны, или же недовѣрія государства къ обществу и его соціальный организаціи — съ другой.

---

§ 13. Мѣры обезпеченія культурныхъ интересовъ.

Послѣ разсмотрѣнія мѣръ, обезпечивающихъ въ самоуправленіи вліяніе интересовъ сословныхъ, капиталистическихъ и правительственныхъ, намъ предстоитъ разсмотрѣть тѣ различныя постановленія европейскихъ законодательствъ, которыя отражаютъ на себѣ вліяніе совершенно иныхъ требованій. Не только какіе-нибудь одни интересы тѣхъ факторовъ, которые играли рѣшающую роль въ мѣстномъ управленіи, каковыми были только-что нами указанныя сословія, затѣмъ капиталистическій классъ и наконецъ правительство, не одни они, но и иныя требованія проскальзываютъ въ европейскомъ законодательствѣ. Эти требованія можно назвать культурными; они служатъ доказательствомъ того, что крѣпнетъ взглядъ на государственное значеніе самоуправленія: ибо отъ мѣстнаго земскаго или общиннаго представительства ждутъ не только заявленія желаній избирателей, но и необходимыхъ познаній и личныхъ качествъ, которыя обезпечивали бы дѣйствительно хорошее веденіе порученнаго самоуправленію дѣла народнаго благосостоянія и безопасности. Эти условія появляются позднѣе другихъ на сцену и потому они весьма рѣдки даже въ западномъ законодательствѣ; мы укажемъ на главнѣйшіе примѣры ихъ, и раз-

беремъ то, что можетъ имѣть значеніе, какъ примѣненіе его во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ требуется обезпечить лучшій составъ мѣстнаго представительства. Изъ всѣхъ этихъ мѣръ, которыя являются выраженіемъ культурныхъ требованій по отношенію къ мѣстному представительству, является на первомъ мѣстѣ цензъ образованія. Цензъ образованія очевидно предполагаетъ, что депутаты призываются не только къ вѣдѣнію какихъ-нибудь хозяйственныхъ интересовъ общины и земства. Разъ само законодательство заговорило о необходимости извѣстнаго образованія для мѣстныхъ депутатовъ, то это уже показываетъ, что оно призываетъ ихъ къ нѣчто высшему, чѣмъ вѣдѣніе хозяйственныхъ интересовъ; это еще болѣе выступаетъ ярко, когда цензъ образованія приравнивается какому-либо иному цензу. Подобный порядокъ особенно ярко выступаетъ въ мѣстномъ представительствѣ Португаліи, гдѣ, какъ мы уже говорили, преобладаютъ буржуазные интересы, и всемѣстное самоуправленіе организовано такъ, чтобы дать возможность этимъ интересамъ получить наибольшее господство; эта же страна явно нарушаетъ реальный интересъ правящаго класса, допуская замѣну имущественнаго ценза цензомъ образованія. Не служитъ ли это явнымъ доказательствомъ того, что необходимость имѣть въ собраніи не только лицъ, способныхъ выразить капиталистическіе интересы, но еще и лицъ, могущихъ сознательно отнестись къ своимъ обязанностямъ, заставляетъ даже буржуазную правящую партію обратиться къ подобной системѣ. Далѣе цензъ образованія являлся замѣняющимъ имущественный цензъ до новаго закона 1882 года въ мѣстномъ управленіи Испаніи; съ изданіемъ закона о всеобщей подачѣ голосовъ въ этой странѣ, онъ, понятно, утерялъ свое значеніе. Для нашихъ условій самоуправленія вопросъ этотъ при разработкѣ, какъ крестьянскаго самоуправленія, такъ и городского и земскаго, возбуждался нѣсколько разъ. Для должностныхъ лицъ по крестьянскому самоуправленію также хотѣли поставить необходимымъ цензъ образованія; но лишь во временныхъ правилахъ о волостномъ судѣ 12-го іюля 1889 года этотъ вопросъ разрѣшенъ обязательно для новыхъ волостныхъ судей; при этомъ надо сказать, что принципъ избранія этихъ волостныхъ судей является несогласованнымъ съ началами крестьянскаго самоуправленія. Затѣмъ при разработкѣ положенія о земскихъ учрежденіяхъ въ Государственномъ Совѣтѣ снова возникалъ вопросъ о нѣкото-

рыхъ льготахъ образованія, которыя могли бы замѣнить имущественный цензъ или, по крайней мѣрѣ, уменьшить его значеніе; но и это при той, чисто хозяйственной, точкѣ зрѣнія на земскія учрежденія, который господствовалъ въ Государственномъ Совѣтѣ, не прошло и не получило осуществленія въ положеніи 1864 года; наконецъ, при разработкѣ Городового Положенія мы снова встрѣтились съ этимъ вопросомъ, и важно, что этотъ вопросъ подняли мѣстныя коммиссіи, мнѣніе которыхъ спрашивалъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ; цѣлый рядъ коммиссій требовалъ допущенія въ составъ городского представительства лицъ образованныхъ внѣ всякаго имущественнаго ценза *). Такимъ, образомъ въ государствахъ, которыя еще не могутъ считать себя такими, гдѣ образованіе самое элементарное считалось бы общимъ правиломъ, таковой цензъ является въ высшей степени полезнымъ и кромѣ того онъ служитъ доказательствомъ дѣйствительно-государственнаго взгляда на самоуправленіе; при этомъ надо замѣтить, что различіе самаго ценза образованія служитъ для насъ доказательствомъ различныхъ стремленій, которыя преслѣдуютъ защитники той или иной нормы ценза. Вопросъ о необходимости элементарнаго образованія (читать и писать) для всѣхъ мѣстныхъ представителей есть, такъ сказать, вопросъ о порученіи дѣлъ самоуправленія нѣсколько выведенной изъ тьмы массѣ избирателей; поэтому въ постановкѣ этихъ элементарныхъ требованій заключается желаніе сдѣлать мѣстное представительство снабженнымъ самымъ основнымъ условіемъ для болѣе сознательнаго отношенія къ дѣлу.

Иныя требованія заключаются въ постановкѣ условій средняго или высшаго образованія: въ странахъ, гдѣ образованіе стоитъ не такъ низко, какъ напримѣръ въ Испаніи или Португаліи или у насъ въ Россіи, а гдѣ оно такъ высоко стоитъ, какъ во всей Германіи, мы видимъ, что къ участію въ самоуправленіи допускаются безъ ценза доктора различныхъ германскихъ университетовъ **); такимъ образомъ, желаютъ пополнить составъ избирателей такимъ наиболѣе цѣннымъ элементомъ, какимъ является ученый человѣкъ, помимо всякаго соціальнаго интереса, который за нимъ стоитъ. Чѣмъ болѣе высшее образованіе является доказатель-

*) См. Матеріалы по общественному устройству городовъ, т. I, стр. 94.
**) См. эту главу § 7 и 8.

ствомъ наибольшей способности человѣка честно и ревностно относиться къ своимъ обязанностямъ, тѣмъ болѣе является желательнымъ участіе подобнаго элемента въ составѣ мѣстнаго самоуправленія. Поэтому-то, повторяемъ, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ еще мало является культурныхъ силъ, тамъ появленіе ценза извѣстнаго высшаго образованія является необходимымъ подспорьемъ для лучшаго устройства мѣстнаго представительства. При этомъ въ законодательствѣ встрѣчается такая комбинація: лица извѣстнаго образованія не имѣютъ активнаго права избранія, а лишь пассивное. Съ этой мѣрой можно также вполнѣ согласиться, предоставляя самимъ избирателямъ рѣшать, кто болѣе всего удовлетворитъ ихъ желаніямъ и воззрѣніямъ, какъ членъ мѣстнаго представительства: лицо ли, платящее такія тягости, какъ всѣ они, или лицо высшаго образованія, могущее хорошо и сознательно отнестись къ дѣлу.

Слѣдующимъ вопросомъ, который служитъ для той же цѣли, какъ и цензъ образованія — есть цензъ личнаго достоинства или услуги. Опять-таки съ нимъ мы встрѣчаемся не столько въ самомъ законодательствѣ, сколько въ тѣхъ проектахъ, которые являются выраженіемъ общественнаго мнѣнія. Въ проектахъ австрійскаго общиннаго устава мы видѣли, что лица, оказавшія какія-либо услуги общинѣ, могли быть избираемы этой общиной въ числѣ своихъ гражданъ; такимъ образомъ, гражданство являлось наградой за тѣ услуги, которыя могли быть оказаны городу или общинѣ. Кромѣ того, во многихъ общинныхъ уставахъ мы видимъ извѣстныя льготы, предоставляемыя, напримѣръ, лицамъ, сдѣлавшимъ какія-либо кампаніи, что мы видимъ, напримѣръ, во французской системѣ департаментскаго и общиннаго самоуправленія, гдѣ лицамъ, совершившимъ кампанію 1870 года, убавляется срокъ пребыванія въ мѣстности; далѣе, вопросы личнаго достоинства даннаго гражданина могутъ быть подняты и безъ оказанія ими прямыхъ непосредственныхъ услугъ. Намъ любопытно, что въ нашей Россіи, въ самомъ началѣ 60-хъ годовъ, когда нельзя было ожидать особаго развитія отъ мѣстныхъ учрежденій, тѣмъ не менѣе и городскія коммиссіи подняли этотъ вопросъ, который, такъ сказать, могъ значительно улучшить мѣстное представительство *). Мы

*) См. сводъ соображеній мѣстныхъ коммиссій объ улучшеніи городского общественнаго управленія въ Матер. по общ. устр. гор., т. I, стр. 91 и 114. Пятнадцать

можемъ сказать, что подобно цензу образованія, этотъ цензъ личнаго достоинства и услуги является вполнѣ примѣнимымъ и согласнымъ со взглядомъ на государственное значеніе самоуправленія, какъ на такую систему учрежденій, распорядителями которой само общество желаетъ имѣть не столько представителей интересовъ какого-либо одного класса, сколько людей, понимающихъ высокое значеніе самоуправленія и ведущихъ его сообразно съ потребностями всего народа и всего государства. Надо сказать, что у насъ, въ нашемъ правѣ, есть одна статья, допускающая признаніе личнаго достоинства, помимо всякаго имущественнаго ценза, а именно при выборѣ мировыхъ судей допускается единогласное избраніе лица, не имѣющаго никакого имущественнаго ценза. Такимъ образомъ, этимъ самымъ былъ нарушенъ хозяйственный принципъ, на которомъ стояло Положеніе 1864 года и поставлено оно на точку зрѣнія чисто государственную. Люди, составляющіе земское собраніе, признающіе данное лицо достойнымъ быть мировымъ судьею помимо всякаго имущественнаго ценза, дѣлаютъ его таковымъ *). Слѣдовательно, здѣсь явно было высказано нарушеніе основнаго принципа и подтверждена совершенно обратная точка зрѣнія.

Кромѣ постановки извѣстныхъ условій избранія, культурныя требованія выражаются и выборомъ извѣстной избирательной системы. Мы уже говорили о тѣхъ возраженіяхъ, которыя представляются противъ трехклассной системы выборовъ, причемъ эта трехклассная система, кромѣ главнѣйшаго ея недостатка— служить выраженіемъ болѣе капиталистическихъ стремленій, чѣмъ

мѣстныхъ коммиссій освобождали отъ ценза лицъ, извѣстныхъ обществу *добрымъ поведеніемъ, усердіемъ и вниманіемъ къ общественнымъ интересамъ*; восемь коммиссій освобождаютъ отъ ценза лицъ, окончившихъ курсъ въ высшихъ, среднихъ и низшихъ заведеніяхъ; одна коммиссія (Скопинская, Рязанск. губ.) выражаетъ это такъ: «умъ тотъ же капиталъ, а часто важнѣе его». Цѣлый рядъ коммиссій высказывается противъ ценза для избираемыхъ (Новгородская, Каменецъ-Подольская, Малоярославецкая, Тарусская, Новоалександровская, Череповецкая, Чембарская, Прилукская, Аткарская, Новоладожская, Сумская); «нравственныя качества людей», говоритъ Чембарская коммиссія: «не измѣряются цифрами».

*) Ст. 34 Судебныхъ Уставовъ 1864 г.: «Земское Собраніе можетъ постановленіемъ, состоявшимся по единогласному мнѣнію всѣхъ присутствующихъ въ засѣданіи гласныхъ, предоставить званіе Мирового Судьи такимъ лицамъ, которыя хотя и не совмѣщаютъ качествъ, требуемыхъ статьями 19 и 20, но пріобрѣли общественное довѣріе и уваженіе своими заслугами и полезною дѣятельностью».

равномѣрности интересовъ всего населенія — эта система имѣетъ еще общій недостатокъ со всѣми однородными ей системами формальнаго представительства. Всѣ тѣ доводы, которые дѣлаются противъ формальнаго представительства, которое существуетъ при общихъ политическихъ выборахъ, имѣютъ значеніе очевидно и въ мѣстномъ представительствѣ; но если вся парламентская система формальнаго представительства, явилась крайне неудобной, потому-что не даетъ истиннаго выраженія мнѣній страны, то въ нѣсколько сотъ разъ это ощутительнѣе для мѣстнаго представительства. Можно сказать, что заботы о лучшемъ устройствѣ земскихъ, городскихъ и сельскихъ общинныхъ собраній теперь, главнымъ образомъ, должны быть направлены на реорганизацію этого представительства. Мы видѣли уже по отношенію къ нашей Россіи, затѣмъ къ Франціи, а въ особенности въ Пруссіи, словомъ, во всѣхъ тѣхъ государствахъ, гдѣ очень сильно заботились о мѣстномъ представительствѣ, что этотъ вопросъ все болѣе и болѣе считается, или, вѣрнѣе сказать, считался основою для разрѣшенія всѣхъ другихъ вопросовъ. Главный недостатокъ формальнаго представительства есть случайность состава избирателей. Мѣстное представительство, въ особенности земское, избранное въ случайныхъ соединеніяхъ, можетъ быть совершенно случайнымъ по своему составу. Оно не было выраженіемъ дѣйствительныхъ интересовъ мѣстности, а лишь при сплоченности какой-нибудь партіи являлось, такъ сказать, выраженіемъ извѣстной политической тенденціи; слѣдовательно, для мѣстной жизни вопросъ о системѣ представительства является, можетъ быть, даже болѣе серьознымъ, чѣмъ вопросъ объ условіяхъ этого представительства; вотъ почему практика старалась обратиться къ системѣ территоріальнаго представительства. Система территоріальнаго представительства имѣетъ много возраженій за и противъ, какъ въ общей политической, такъ и въ мѣстной жизни; она встрѣчалась въ исторіи: ее принялъ тотъ законъ, о которомъ принято говорить, что онъ возродилъ упавшій духъ гражданства, именно законъ Штейна 1808 г. въ Пруссіи ввелъ въ прусскихъ городахъ систему территоріальнаго представительства, и это было сдѣлано замѣчательно проницательнымъ человѣкомъ съ тою цѣлью, дабы въ корнѣ измѣнить весь составъ мѣстнаго представительства. Какъ извѣстно, главнымъ мотивомъ реформы 1808 года было желаніе вырвать власть надъ го-

родами изъ рукъ господствующаго сословнаго класса и перенести ее въ руки класса людей, интересующихся мѣстнымъ управленіемъ, именно класса домохозяевъ. Эта задача была бы совершенно не исполнена, если бы Штейнъ не провелъ ея въ системѣ выборовъ. Провозгласивъ подобныя условія избранія и допустивъ избраніе по территоріальнымъ участкамъ, онъ, такъ сказать, усилилъ значеніе новаго элемента въ каждомъ избирательномъ участкѣ. Если бы, паче чаянія, была имъ взята трехклассная система выборовъ, явившаяся 50 лѣтъ позднѣе въ городахъ Пруссіи, то тогда бы рѣшительно были уничтожены всѣ благія его намѣренія: классъ, противъ котораго онъ боролся, явился бы господствующимъ лишь подъ другимъ названіемъ. Далѣе, территоріальная система имѣетъ массу выгодъ не только въ городахъ, но и въ земскомъ представительствѣ. Здѣсь ея значеніе выступаетъ еще ярче, ибо земское представительство только тогда имѣетъ значеніе, когда оно служитъ выраженіемъ дѣйствительно взглядовъ и мнѣній, входящихъ въ составъ его территоріальныхъ единицъ. Поэтому территоріальное представительство весьма важно въ тѣхъ странахъ, гдѣ являются прочно образовавшіеся союзы на мѣстахъ, каковыми являются Скандинавскія государства, далѣе государства германскія и, наконецъ, наша Россія, въ видѣ ея сельскихъ общинъ. Польза территоріальной системы является двоякая: во-первыхъ — постоянство избирательнаго округа, что служитъ ручательствомъ знанія избирателями другъ друга, слѣдовательно, ручательствомъ большей сознательности въ избраніи, и во-вторыхъ — болѣе дѣйствительное представительство мѣстности, какъ въ смыслѣ защиты ея интересовъ, такъ и въ смыслѣ выраженія мнѣній и настроенія этой мѣстности. Недостатки этой системы сводятся, главнымъ образомъ, къ одному, а именно, что мѣстное представительство будетъ, такъ сказать, тянуть въ разныя стороны: представители данной мѣстности будутъ защищать только лично свои интересы. Возраженія на этотъ главный доводъ противъ территоріальной системы могутъ быть сдѣланы слѣдующаго рода: если нѣтъ надежды, что мѣстное населеніе можетъ относиться сознательно къ самоуправленію, иначе къ порученію ему дѣлъ государственной власти на мѣстахъ, то очевидно нужно отказаться отъ всякой попытки водворить когда-нибудь истинное самоуправленіе въ странѣ. Между тѣмъ практика всѣхъ государствъ, даже наименѣе культурныхъ, показываетъ, что мѣст-

ные союзы посылаютъ людей, которые въ состояніи стать на подобную государственную точку зрѣнія; доказательствомъ этого служатъ въ особенности такіе представители, каковыми были въ нашихъ земскихъ собраніяхъ гласные отъ крестьянъ. Практика нашихъ земскихъ учрежденій показываетъ, что крестьяне, являясь представителями наиболѣе темной массы населенія въ земскихъ собраніяхъ, становились часто на чисто-государственную точку зрѣнія. Они или предлагали, или поддерживали такія мѣры, которыя, повидимому, были только излишней тягостью или же въ будущемъ давали дѣйствительный успѣхъ всего народнаго хозяйства; таковыми мѣрами были, напримѣръ, устройство различныхъ заведеній по образованію не только начальному, но и техническому, далѣе — устройство различныхъ работъ, польза которыхъ можетъ быть оцѣнена только лицомъ, отказавшимся отъ узкой, территоріальной точки зрѣнія. *) Если, такимъ образомъ, депутаты отъ наименѣе развитаго класса обывателей въ состояніи были стать на подобную государственную точку зрѣнія, то едва ли можно сомнѣваться и опасаться, что территоріальная система выборовъ пришлетъ худшихъ депутатовъ, чѣмъ каковые являются при современной системѣ, которая, надо сказать, нисколько не гарантируетъ хорошій подборъ избирателей. Территоріальная система выборовъ, надо замѣтить, должна имѣть нѣкоторый весьма важный коррективъ: а именно допускать экстерриторіальность избираемаго. Ибо иначе отъ случайной перемѣны мѣстожительства депутата сплоченный союзъ избирателей будетъ лишенъ возможности избрать своего излюбленнаго человѣка. Слѣдовательно, требованія территоріальности въ избраніи мѣстныхъ представителей можно формулировать слѣдующимъ образомъ: *территоріальность для избирателя* и *экстерриторіальность для избираемаго*; наконецъ, мы должны указать еще на то значеніе, которое придается многими политическими людьми не столько самой системѣ выборовъ, сколько способу подачи голосовъ. Извѣстная борьба, которая происходитъ въ Европѣ изъ-за такъ называемаго scrutin de liste и scrutin individuel, имѣетъ значеніе и для мѣстнаго управленія. Если выборы по спискамъ выгодны для проведенія членовъ одной какой-либо партіи, если они хороши на обще-политическихъ выборахъ, куда

*) См. напр. *Мордовиновъ*, Десятилѣтіе русскаго земства, стр. 43—49.

являются крѣпко организованныя партіи, то едва ли они нужны и примѣнимы къ системѣ мѣстнаго представительства, гдѣ избиратели должны, такъ сказать, остановить свое вниманіе на одномъ лицѣ, обсудить его достоинства и высказать, что онъ только можетъ вполнѣ удовлетворить ихъ желаніямъ, какъ гласный отъ даннаго округа; поэтому можно сказать, что едва ли примѣнимо въ мѣстной жизни значеніе какихъ-нибудь политическихъ партій. Какъ бы не различались различные общественные оттѣнки, но въ самой мѣстной жизни хорошимъ дѣятелемъ является только тотъ, кто истиннымъ образомъ заботится о благосостояніи народа и о веденіи всего дѣла сообразно съ законами. Общественный инстинктъ служитъ явнымъ доказательствомъ вѣрности высказанной мысли. На нѣсколькихъ примѣрахъ, встрѣчающихся даже въ нашей земской жизни, можно показать, что лицо опредѣленнаго политическаго оттѣнка, несмотря на то, что въ избирательномъ собраніи присутствуетъ много людей, діаметрально-противоположныхъ воззрѣній, единогласно избирается, потому-что всѣ разномыслящіе съ нимъ люди считаютъ его незамѣнимымъ, какъ честнаго человѣка, на поприщѣ мѣстнаго самоуправленія. *)

Въ виду этого scrutin individuel является наиболѣе необходимымъ и подходящимъ къ условіямъ мѣстной жизни. Для нашей русской жизни весьма серьезнымъ представляется еще одинъ вопросъ, именно вопросъ о баллотировкѣ. При нашихъ избирательныхъ операціяхъ въ сущности принято въ самыхъ широкихъ размѣрахъ scrutin de liste. Всякій городской избиратель долженъ высказаться о весьма большомъ количествѣ гласныхъ; такъ въ Петербургѣ избиратель долженъ подать голосъ за 84 человѣка, слѣдовательно scrutin de liste составляли по Положенію 1870 г. 84 гласныхъ; при этомъ scrutin de liste въ нашихъ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ совершается невозможно утомительнымъ путемъ посредствомъ баллотировки шарами, такъ что приходится подавать голосъ по цѣлому ряду другихъ гласныхъ; такимъ образомъ, самый способъ баллотировки шарами и способъ поданія голосовъ за всѣхъ предложенныхъ кандидатовъ является крайне обременительнымъ условіемъ городского самоуправленія. Нѣсколько разъ

---

*) Такой примѣръ можно указать въ единогласномъ избраніи Ф. И. Родичева въ Весьегонскомъ уѣздѣ Тверской губерніи.

пытались замѣнить баллотировку шарами посредствомъ записокъ, но въ городскомъ и земскомъ самоуправленіи почему-то этотъ вопросъ разрѣшается такимъ путемъ, что лишь по желанію въ земствѣ можно замѣнять баллотировку шарами другимъ способомъ, тогда какъ при составленіи Городового Положенія 1870 г. раздавались голоса въ законодательныхъ сферахъ противъ подачи голосовъ записками, въ виду весьма большого процента неграмотныхъ въ нашихъ городахъ. Наконецъ мы должны упомянуть о томъ, что кромѣ всѣхъ этихъ мѣръ, которыя получили осуществленіе въ европейскомъ законодательствѣ, какъ въ общегосударственномъ, такъ и въ мѣстномъ представительствѣ, рекомендуется еще система пропорціональнаго представительства.

---

§ 14. Отрицательныя условія активнаго и пассивнаго права избранія. Ихъ политическое и общественное значеніе.

До сихъ поръ намъ приходилось говорить о тѣхъ условіяхъ, которыя прямо ставятся для допущенія къ избирательной урнѣ. Мы имѣли дѣло все время съ положительными требованіями, которыя предъявлялъ законъ, и посредствомъ коихъ выдѣлялись изъ безразличной массы общества извѣстныя категоріи лицъ, какъ группы избирателей въ мѣстномъ представительствѣ. Теперь намъ предстоитъ взглянуть на то, какія являются отрицательныя условія права избранія, а именно: какія свойства даннаго лица, имѣющаго право быть избирателемъ, сословныя, или имущественныя, или образовательныя, все-таки лишаютъ его этихъ правъ. На первомъ планѣ долженъ стоять вопросъ о полѣ — представительство женщинъ въ политическихъ выборахъ является однимъ изъ спорныхъ вопросовъ, о которомъ много писалось, много говорилось, но до сихъ поръ ни одно изъ государствъ Западной Европы не допускаетъ женщинъ къ общеполитическому представительству. Лишь въ позднѣйшее время мы видимъ нѣкоторые шаги въ этомъ направленіи, а именно: для состава коллегій крупныхъ землевладѣльцевъ въ австрійскихъ сеймахъ за женщинами, не состоящими замужемъ и вдовами, было признано право самимъ подавать голосъ за кого

онѣ хотятъ; слѣдовательно австрійскій законъ призналъ за женщинами право быть избирателями; онъ не допустилъ лишь избираемости женщинъ въ гласные отъ крупныхъ землевладѣльцевъ *). Затѣмъ, законъ 1882 года **), изданный въ Англіи для городскихъ выборовъ и распространенный въ 1888 году на выборы членовъ совѣтовъ графствъ, сталъ на ту же самую точку зрѣнія. Онъ призналъ за женщинами условіе активнаго, но не пассивнаго права избранія. Когда у насъ разсматривалось Городовое Положеніе и были запрошены мѣстныя коммиссіи, то одна изъ нихъ, именно коммиссія города Кирилова ***), имѣвшаго тогда не болѣе 2 тыс. жителей, очень разумно представила доводы въ пользу необходимости допущенія женщинъ въ составъ городскихъ избирателей. Въ этомъ смыслѣ городъ Кириловъ превзошелъ не только остальные города Россійской Имперіи, но и массу политическихъ дѣятелей, которые упорно не признаютъ права женщинъ быть избирателями. Кириловская коммиссія основательно говорила, что если женщины допускаются къ завѣдыванію сложными торговыми дѣлами, то какое же есть основаніе лишать ихъ участія по завѣдыванію городскимъ хозяйствомъ и въ особенности городскими дѣлами. Коммиссія эта признавала даже полезнымъ допустить участіе женщинъ и въ городскихъ должностяхъ; такимъ образомъ, кириловская коммиссія превзошла и законъ 1878 года въ Австріи, и англійскій законъ 1882 года.

Съ точки зрѣнія теоріи очевидно никакъ нельзя оправдать недопустимость женщинъ въ составъ избирательныхъ собраній, общинныхъ или земскихъ; поэтому слѣдовало бы разсмотрѣть тѣ доводы, которые приводятъ теперь враги подобнаго допущенія. Въ массѣ европейскихъ государствъ доводъ противъ допущенія жен-

---

*) Ср. Ubbrich Staatsrecht d. öst.-ungar. Monarchie, стр. 78.

**) Municipal corporations act, ст. 63. Впервые этого коснулся законъ 1869 г.

***) Матер. по общ. устр. гор., т. I, стр. 97. Очень интересны доводы въ пользу равноправности женщинъ, высказанные депутатами отъ купцовъ въ Моршанской коммиссіи; желая, чтобы «общество, руководствуясь личными качествами обоего пола городскихъ обывателей, съ согласія мужей, избирало въ общественныя должности и женщинъ»,—депутаты отъ купцовъ говорили слѣдующее: «статься можетъ, личныя дарованія сихъ послѣднихъ потому и не обнаруживались въ отношеніи къ выборной службѣ до настоящаго времени, что онѣ были устранены отъ оной закономъ и не испытывали себя на этомъ поприщѣ. Допущеніе изъясненной мѣры тѣмъ болѣе возможно, что отъ введенія оной общество во всякомъ случаѣ ничего не теряетъ, потому что если бы она и оказалась непримѣнимою на практикѣ, тогда падетъ сама собою». (Тѣ же Матеріалы, стр. 126).

щинъ въ составъ такихъ обществъ или государственныхъ учрежденій есть тотъ, что онѣ еще не пользуются равноправностью по отношенію государственной службы; слѣдовательно, чисто внѣшній фактъ отношенія закона къ извѣстной категоріи населенія является, такъ сказать, основаніемъ для цѣлаго ряда выводовъ. Если, такимъ образомъ, различныя обязанности, которыя несутъ мужчины, не могутъ быть приноровлены къ обязанностямъ женщины, каковой обязанностью является главнымъ образомъ воинская повинность, то совершенно представляется страннымъ, почему эти женщины не могутъ быть привлечены къ такого рода обязанностямъ, которыя не требуютъ особыхъ усилій съ ихъ стороны, каковыя требовались отъ исполненія званія солдата: какую бы мы точку зрѣнія ни взяли въ опредѣленіе значенія мѣстнаго самоуправленія — чисто-хозяйственную или государственную — съ той или другой — подобная недопустимость не можетъ быть оправдана. Съ хозяйственной точки зрѣнія это является полнѣйшимъ nonsens'омъ: почему женщина лишается политическихъ правъ, тогда какъ она не лишается своихъ гражданскихъ правъ. Обращая вниманіе на этотъ вопросъ, законодатель обыкновенно старается его обойти предоставленіемъ женщинамъ избирать себѣ представителей; такимъ образомъ, здѣсь женщина играетъ роль несовершеннолѣтней, съ той только разницей, что несовершеннолѣтній представляется опекуномъ или попечителемъ, назначеннымъ ему другимъ лицомъ, тогда какъ женщина сама можетъ избрать довѣреннаго, и получается слѣдующая странная комбинація: лицо пользуется всѣми гражданскими правами, правомъ распоряженія своимъ имуществомъ, но по вопросамъ, которые касаются хозяйственныхъ тратъ изъ этого имущества на пользу мѣстнаго самоуправленія, по этимъ вопросамъ это полноправное лицо не въ состояніи говорить само, а должно заставлять говорить своего уполномоченнаго, такъ что хозяйственная точка зрѣнія является вполнѣ непонятною для исключенія женщинъ изъ состава мѣстнаго представительства. Взглядъ на государственное значеніе самоуправленія могъ послужить гораздо большимъ препятствіемъ допустимости женщинъ въ составъ мѣстныхъ избирателей, такъ какъ онѣ этого лишены на общеполитическихъ выборахъ. Но если вопросъ объ участіи женщинъ на общеполитическихъ выборахъ представляется почему-либо трудно разрѣшимымъ, то мы не можемъ понять его неразрѣши-

мости на почвѣ мѣстнаго представительства. Если при хозяйственномъ взглядѣ, только-что нами разсмотрѣнномъ, странно лишать распорядителя своего имущества права самостоятельно говорить о пользахъ этого имущества, то при государственномъ взглядѣ на самоуправленіе не менѣе страннымъ покажется, что лицо, пользующееся всѣми гражданскими правами, не въ состояніи быть судьею того, что необходимо для его благосостоянія и безопасности; такимъ образомъ, вопросы, которые предстоитъ рѣшить мѣстнымъ избирателямъ, а именно, избрать такое лицо, которое было бы во всѣхъ отношеніяхъ достойно и способно заботиться о благѣ даннаго территоріальнаго округа, эта задача, на нашъ взглядъ, представляется одинаково исполнимой, какъ для женщинъ, такъ и для мужчинъ; слѣдовательно, едва ли государственная точка зрѣнія при ближайшемъ разсмотрѣніи такой задачи, которая возлагается ею на самоуправленіе, является препятствіемъ допущенія женщинъ быть избирателями.

Наконецъ является одинъ вопросъ, вопросъ объ избираемости женщинъ въ должности въ общинное и земское самоуправленіе. Правда, въ этомъ случаѣ приходится очень сильно бороться съ существующими предразсудками; но имѣя въ виду не эти предразсудки, а лишь дѣловую сторону вопроса, мы не можемъ вообразить себѣ какихъ-нибудь доводовъ противъ избираемости женщинъ, кромѣ тѣхъ, что выше указаны; а именно, что женщины вообще большинствомъ европейскихъ законодательствъ не допускаются къ исполненію государственныхъ должностей. Но и этотъ доводъ, незыблемость котораго довольно сомнительна, ибо имъ стараются доказать тѣ предразсудки, благодаря которымъ онъ самъ явился,—практически является несправедливымъ. Женщины и теперь по нѣкоторымъ отраслямъ являются въ качествѣ завѣдующихъ весьма сложными отраслями мѣстной администраціи. Достаточно сказать о женской врачебной или акушерской помощи, о завѣдываніи различными пріютами и другими благотворительными заведеніями, которые часто всецѣло лежатъ на женщинахъ; слѣдовательно, подобное непосредственное завѣдываніе цѣлымъ заведеніемъ, которое возлагается на женщинъ, служитъ самымъ большимъ подрывомъ того взгляда, что женщины не въ состояніи быть избираемыми въ должности по мѣстному управленію, такъ-какъ онѣ вообще не допускаются

и не могутъ быть чиновниками. Таково первое, главнѣйшее изъ отрицательныхъ условій: полъ, — которое существуетъ почти во всѣхъ европейскихъ законодательствахъ о мѣстномъ управленіи, за исключеніемъ указанныхъ нами нѣкоторыхъ изъятій: въ Австріи и въ Англіи.

Перейдемъ теперь къ слѣдующимъ условіямъ, которыя являются ограниченіемъ избирательнаго права: послѣ вопроса о полѣ, является вопросъ о религіозномъ убѣжденіи избирателя. Современное намъ существованіе европейскихъ государствъ, казалось бы, не могло подымать этого вопроса ни въ политическомъ, ни въ мѣстномъ представительствѣ, но тѣмъ не менѣе съ вопросомъ о религіозномъ исповѣданіи мы должны столкнуться, какъ въ области активныхъ, такъ и пассивныхъ условій избранія. Религіозный вопросъ прежде всего можетъ быть затронутъ тамъ, гдѣ само общество очень ревностно относится къ своей господствующей религіи. Къ числу таковыхъ отсталыхъ мѣстныхъ системъ надо отнести напр. Швецію, въ которой для должностныхъ лицъ, которыя имѣютъ отношеніе къ разбору религіозныхъ дѣлъ, признается необходимымъ исповѣданіе господствующей евангелической религіи *); у насъ въ Финляндіи это же начало выразилось въ томъ, что для мѣстныхъ избирателей и избираемыхъ признаются только двѣ религіи, а именно греко-православная и евангелическо-лютеранская; болѣе мы не можемъ указать ни одного западно-европейскаго государства, гдѣ бы этотъ вопросъ, такъ сказать, обострялся и разрѣшался въ пользу изъятія какой-нибудь одной религіи; но у насъ въ Россіи этому вопросу предстоитъ весьма трудное разрѣшеніе въ виду, главнымъ образомъ, положенія у насъ евреевъ. Еврейскій вопросъ изъ національнаго дѣлается чисто религіознымъ, ибо еврей, перемѣнившій религію, пріобрѣтаетъ не только всѣ права, но и даже въ прежнее время пріобрѣталъ цѣлый рядъ льготъ, а именно — освобожденіе отъ подушной подати въ теченіи 3 лѣтъ **). При всѣхъ нашихъ новѣйшихъ законодательныхъ соображеніяхъ, еврейскій вопросъ возникалъ въ томъ или иномъ видѣ и разрѣшенъ былъ только тамъ, гдѣ дѣйствительно предстояло нужнымъ имъ заняться; въ положеніи о земскихъ учрежде-

---

*) См. Ashehoug Staatsrecht d. ver. Königreiche Schweden u. Norwegen, стр. 94.
**) Свод. Зак., т. V, Уставъ о податяхъ, ст. 509.

ніяхъ 1864 г. этотъ вопросъ былъ обойденъ, въ виду того, что Положеніе распространялось не на тѣ мѣстности, которыя составляютъ черту еврейской осѣдлости.

Когда разсматривалось Городовое Положеніе 1870 года, то коммиссія, его обсуждавшая, столкнулась уже съ необходимостью такъ или иначе урегулировать положеніе евреевъ. Тогда составители этого Положенія пришли къ той мысли, что достаточно поставить извѣстный maximum числа гласныхъ евреевъ въ думѣ; отсюда явилась норма трети числа гласныхъ, которыми могутъ быть лица еврейскаго исповѣданія. Далѣе, въ коммиссіи поднятъ былъ вопросъ о распространеніи той же самой льготы и на другихъ лицъ нехристіанскаго исповѣданія, причемъ разумѣлись главнымъ образомъ магометане. Послѣ этого было предпринято еще нѣсколько мѣръ, которыя усилили недопустимость евреевъ въ общее собраніе, а именно, Министру Внутреннихъ Дѣлъ было предоставлено впослѣдствіи своею властью уменьшать участіе евреевъ въ собраніи до половины всего числа. При разработкѣ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года вопросъ этотъ почему-то тоже выплылъ наружу, хотя евреи совершенно не имѣютъ никакого значенія для земскихъ собраній, и этотъ вопросъ былъ разрѣшенъ въ томъ смыслѣ, что въ мнѣніи Государственнаго Совѣта явилось постановленіе, гласящее, что евреевъ впредь до пересмотра дѣйствующихъ узаконеній не допускать къ участію въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ. Когда поднятъ былъ вопросъ о реформѣ Городового Положенія 1870 года, то уже Министерство Внутреннихъ Дѣлъ представило рѣзко необходимость изъять евреевъ отъ участія въ городскомъ представительствѣ; но нѣтъ никакого сомнѣнія, что разрѣшеніе этого вопроса для городовъ требуетъ болѣе тщательнаго разсмотрѣнія, чѣмъ для земскихъ собраній. Евреи въ городахъ Западнаго края составляютъ такое подавляющее большинство неселенія, что лишеніе ихъ права быть избирателями равносильно, такъ сказать, отдачѣ всего городского управленія въ руки самаго незначительнаго числа избирателей. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ въ своемъ проэктѣ полагалъ допустить вмѣсто прежней трети избирателей благонадежнѣйшихъ изъ евреевъ въ составъ городскихъ избирательныхъ собраній и городскую думу, но очевидно это допущеніе по назначенію губернатора благонадежныхъ евреевъ явилось бы мѣрою, не столько

расширяющей избирательное право евреевъ, сколько дискредитирующей, какъ этихъ вновь допущенныхъ евреевъ, такъ и само мѣстное начальство, сдѣлавшее подобный выборъ; слѣдовательно, вопросъ объ евреяхъ въ городскомъ самоуправленіи представляется весьма серьезнымъ; какъ съ политической, такъ и соціальной стороны надо удивляться, почему онъ можетъ возникать въ мѣстномъ представительствѣ. Если евреи дѣйствительно являются такой соціальной группой, участіе которой въ самоуправленіи признается безусловно вреднымъ, то очевидно здѣсь не можетъ быть никакихъ компромиссовъ; но такъ какъ подобныхъ данныхъ нѣтъ для того, чтобы предположить, что еврейское населеніе настолько отстало въ своихъ предразсудкахъ, что не можетъ понять пользы самоуправленія, что оно не можетъ понять выгоды въ томъ, чтобы все городское населеніе было здорово и пользовалось извѣстнымъ благосостояніемъ; такъ какъ нѣтъ основаній предположить, что еврейское населеніе не пойметъ своей прямой выгоды, то тогда очевидно нельзя понять, какія соціальныя препятствія могутъ быть въ смыслѣ допущенія евреевъ въ составъ мѣстнаго представительства. Если теперь предполагать, что евреи въ силу своихъ соціальныхъ преимуществъ могутъ вліять на мѣстное христіанское населеніе, то очевидно, что полное ихъ устраненіе при такомъ предположеніи нисколько не уменьшитъ ихъ вліянія. Правда, оно сдѣлаетъ изъ прямого вліянія евреевъ на городскія дѣла косвенное ихъ вліяніе посредствомъ лицъ христіанскаго исповѣданія, экономически отъ нихъ зависимыхъ *). Когда въ 1869 году обсуждался вопросъ о допустимости раскольниковъ въ общественныя должности, тогда начальникъ Черниговской губерніи князь Голицынъ весьма обстоятельно до-

---

*) Исключеніе евреевъ изъ состава городскихъ избирательныхъ коммиссій можетъ на практикѣ породить цѣлый рядъ затрудненій. Центр. Стат. Комитетъ издалъ очень любопытныя данныя о численности Еврейскаго населенія подъ названіемъ «Еврейское населеніе и Землевладѣніе» 1884 (сост. редакторъ цент. комитета г. Аленицинъ). Изъ 14 губерній, обслѣдованныхъ особою коммиссіею, оказались слѣдующія данныя. Изъ 166 обслѣдованныхъ городовъ имѣется въ 77 городахъ свыше 50% евреевъ, въ гор. Бердичевѣ ихъ 86%, а въ нѣкоторыхъ мѣстечкахъ имѣется отъ 90—98%. Очевидно исключеніе евреевъ при системѣ избирательнаго права, принятой Городовымъ Положеніемъ 1892 г. (домовладѣльцы и купцы), будетъ имѣть очень ощутительныя послѣдствія на образованіе избирательныхъ собраній. Если взять цифры избирателей по старому положенію 1870 г., то примѣры получаются еще разительнѣе; такъ въ г. Вильно—2463 избирателей, изъ коихъ евреевъ 52%, домовладѣльцевъ евреевъ въ Вильно 49%, въ Гродно и Ковно 67% домовладѣльцевъ евреевъ.

казывалъ несправедливость подобной мѣры. Черниговскій губернаторъ удостовѣрялъ *), что «лишеніе раскольниковъ права быть избирателями и избираемыми въ сущности не лишаетъ ихъ нисколько вліянія, ибо сдѣлаетъ лишь то, что должностныя лица городского управленія будутъ ставленниками раскольниковъ, такъ какъ раскольничій элементъ самый богатый, и благодаря этому можетъ имѣть соціальныя преимущества, и, кромѣ того, Черниговскій губернаторъ въ своемъ отзывѣ присоединялъ тотъ мотивъ, что раскольники гораздо менѣе будутъ опасны, если они станутъ лицомъ къ лицу въ качествѣ мѣстныхъ гласныхъ, чѣмъ будутъ руководить личностями ничтожными, которымъ нечего терять». Приводя всѣ сіи доводы по отношенію къ евреямъ, очевидно съ соціальной точки зрѣнія выгоднѣе прямо имѣть дѣло съ еврейскими гласными и еврейскимъ избирателемъ, чѣмъ съ лицами, за которыми будутъ стоять эти евреи. Итакъ, какія бы мы точки зрѣнія ни брали: точку ли зрѣнія негодности еврейскаго населенія, точку ли соціальнаго преобладанія его надъ остальнымъ христіанскимъ населеніемъ, мы во всякомъ случаѣ не въ состояніи найти оправданія съ соціальной стороны противъ допущенія евреевъ въ мѣстное представительство. Что касается политической точки зрѣнія, то при тѣхъ условіяхъ контроля, при которыхъ должно дѣйствовать мѣстное самоуправленіе, этотъ вопросъ различія исповѣданій и національность не можетъ играть никакой роли. Правительству, отдѣльнымъ лицамъ и обществу всегда должны быть предоставлены всѣ средства, посредствомъ которыхъ незаконное постановленіе мѣстнаго представительства и мѣстныхъ властей можетъ быть отмѣнено, и поэтому возстановленъ нарушенный интересъ.

Къ числу религіозныхъ условій надо еще отнести тѣ факты, которые могутъ встрѣтиться, разъ для принятія званія гласнаго или должности существуетъ присяга. Это можетъ устранить цѣлый рядъ религіозныхъ сектъ, которыя отвергаютъ клятву, или, какъ показалъ извѣстный случай въ Англіи, лицъ, отвергающихъ всякую религію. Послѣдній случай крайне рѣдокъ, въ политическихъ выборахъ за цѣлое столѣтіе единственный—это извѣстный случай съ Бредло. Что касается, наоборотъ, сектъ, не допускающихъ присяги, какъ клятва, то это имѣетъ несомнѣнно бо̀льшее значеніе, какъ

*) Матер. по общ. устр. гор., т. I, стр. 255.

за границею, такъ и у насъ. Въ виду этого въ нашемъ Положеніи 1870 года присяга гласныхъ и замѣнена была подпискою, такъ какъ имѣлись въ виду и раскольничьи секты, которыя не въ состояніи давать присяги. Если этотъ вопросъ не будетъ предусмотрѣнъ, то существованіе присяги въ религіозной формѣ можетъ служить однимъ изъ отрицательныхъ условій недопущенія извѣстныхъ лицъ въ составъ избирателей или собранія. Послѣ вопросовъ религіозныхъ на сцену долженъ выступить вопросъ національный; но кромѣ указаннаго значенія этого вопроса въ отношеніи евреевъ мы съ нимъ можемъ встрѣтиться лишь въ тѣхъ мѣстностяхъ, которыя стоятъ въ исключительномъ положеніи и гдѣ вопросъ національности играетъ роль политической необходимости, какъ это мы встрѣчаемъ въ Германской Имперіи, въ Эльзасѣ и Познани; но обыкновенно подобныя условія ограниченія національностей въ настоящее время являются, не какъ общее правило, а лишь какъ исключеніе, въ видѣ временныхъ мѣръ; поэтому мы и не считаемъ нужнымъ долго на немъ останавливаться въ разборѣ различныхъ условій, ограничивающихъ права избранія.

Въ связи съ этимъ вопросомъ стоитъ вопросъ о подданствѣ. Практика теперь установила повсемѣстно, что избирателемъ, какъ въ политическихъ выборахъ, такъ и въ мѣстныхъ можетъ быть только лицо, являющееся подданнымъ этого государства; но въ исторіи нашего избирательнаго права мы встрѣчаемся съ совершенно обратными примѣрами. Жалованная Грамота Екатерины II 1785 года допускала участіе въ городскомъ представительствѣ иностранныхъ купцовъ; то же, мы видимъ, подтверждаетъ указъ Александра I 1801 года о купечествѣ. Слѣдовательно, здѣсь мы видимъ болѣе желанія сплотить всѣ мѣстные элементы, не придавая особеннаго значенія политическому характеру этого сплоченія. Относительно дѣйствующаго права въ европейскихъ законодательствахъ, можно установить, какъ общее правило, что подданство является однимъ изъ существенныхъ условій права, какъ пассивнаго, такъ и активнаго выборнаго права. Теперь мы должны сказать о тѣхъ условіяхъ, которыя являются случайными придатками лица, имѣющаго право быть избирателемъ. Къ числу этихъ условій являются на первомъ мѣстѣ тѣ, которыя имѣютъ характеръ политическій. Это несовмѣстимость общественной службы съ извѣстными государственными должностями. Проис-

хожденіе этого рода отрицательныхъ условій объясняется главнымъ образомъ, противуположеніемъ интересовъ правительства и земства, разсматриваніемъ этихъ двухъ силъ, какъ вѣчно борющихся элементовъ, вслѣдствіе чего ни та, ни другая сила не желали смѣщенія подчиненныхъ имъ лицъ. Самоуправленіе боялось чиновниковъ, какъ въ составѣ избирателей, такъ и въ составѣ должностныхъ лицъ, ибо опасалось тайнаго вліянія администраціи; правительство, наоборотъ, боялось пускать своихъ чиновниковъ въ составъ мѣстнаго самоуправленія, такъ сказать, изъ опасенія ихъ деморализаціи. Относительно опасеній со стороны самоуправленія можно сказать, что они едва-ли являются основательными. Если существуетъ законъ, который можно считать необходимымъ, о несовмѣстимости извѣстныхъ государственныхъ должностей съ какими-либо иными занятіями, то, слѣдовательно, нѣтъ никакой опасности для самоуправленія: лица, правящія мѣстностью отъ имени правительства, каковы губернаторъ, мировой судья и т. д., въ силу ихъ служебнаго положенія, не могутъ быть избраны должностными лицами въ самоуправленіи; съ другой стороны, странно, почему эти лица, которыя являются не только чиновниками, но членами различныхъ общинъ и другихъ территоріальныхъ округовъ, не въ состояніи быть избирателями; это представляется крайне страннымъ и непослѣдовательнымъ съ точки зрѣнія широкаго распространенія самоуправленія на цѣлые новые разряды лицъ. При хозяйственномъ взглядѣ на самоуправленіе это является безусловно несправедливымъ, отчего мѣстный чиновникъ, какъ избиратель, не можетъ участвовать въ избирательной коллегіи, разъ онъ владѣетъ достаточнымъ цензомъ. Съ государственной точки зрѣнія на самоуправленіе представляется несправедливымъ, почему лица, разъ они состоятъ на службѣ, лишены возможности произносить здравыя сужденія о томъ, какова должна быть организація самоуправленія, которому ввѣряется благосостояніе всего округа, въ которомъ они живутъ. Теперь посмотримъ, какое значеніе имѣютъ доводы, которые приводитъ само правительство, не желающее, чтобы его чиновники участвовали въ мѣстной администраціи. Если предполагать, что самоуправленіе есть только неизбѣжная уступка либеральнымъ требованіямъ, уступка, сдѣланная неохотно государственною властью, тогда очевидно правы защитники подобнаго взгляда на самоуправленіе, недопускающіе чиновниковъ,

такъ сказать, въ горнило оппозиціи. Намъ уже приходилось видѣть, что идея самоуправленія не есть только неизбѣжная уступка государства обществу, а наоборотъ, это есть та неизбѣжная форма, къ которой прибѣгаетъ современное государство для того, чтобъ упрочить свою силу и значеніе на мѣстахъ. Разъ мы видимъ истинное значеніе самоуправленія въ мѣстности, то очевидно вопросъ объ опасеніяхъ государства не можетъ имѣть никакого мѣста; поэтому ограничительныя условія должны быть не въ томъ, какихъ должностныхъ лицъ нельзя избирать въ извѣстныя должности, а они должны быть въ самомъ кодексѣ административныхъ правилъ относительно этихъ лицъ. Требованія администраціи заключаются въ томъ, чтобы лицо знало свое дѣло и не отвлекалось бы иными занятіями. Нѣкоторыя государства не допускаютъ представительства духовныхъ лицъ. Наше законодательство ранѣе допускало какъ активное, такъ и пассивное право избранія у священниковъ; при разсмотрѣніи Положенія 1890 года это право было признано оберъ-прокуромъ Св. Синода несоотвѣтствующимъ званію священника. Мотивы были приблизительно тѣ, которые приводятся противъ допущенія чиновниками, а именно, что священникамъ не полагается, такъ сказать, вмѣшиваться въ избирательную борьбу. Разъ это было постановлено, то священники лишены были права избранія, и лишь предоставлено въ замѣнъ ихъ эпархіальному вѣдомству назначать депутатовъ отъ себя. Съ точки зрѣнія культурныхъ требованій подобное устраненіе духовныхъ лицъ отъ участія въ самоуправленіи является крайне нежелательнымъ, такъ-какъ священники часто были весьма полезными гласными и избирателями. Тотъ же вопросъ явился и въ проектѣ новаго Городского Положенія, гдѣ также священникамъ не было предоставлено участіе въ мѣстномъ городскомъ представительствѣ. Часто законодательство можетъ исходить при этомъ изъ другихъ соображеній; такъ напр. Испанское законодательство прямо не дозволяетъ духовнымъ особамъ принимать участіе въ выборахъ и быть избирателями. Здѣсь очевидно дѣйствуютъ иныя соображенія, а именно, опасеніе сильнаго вліянія католическихъ священниковъ. Кромѣ того встрѣчаются иныя комбинаціи, какъ въ Англіи, гдѣ священники не имѣютъ активнаго права избранія, но обладаютъ пассивнымъ. Это, такъ сказать, наоборотъ, указываетъ на то ува-

женіе, которое имѣетъ Англія къ священникамъ своего исповѣданія, предоставляя избирателямъ посылать ихъ своими представителями въ городскіе и въ графскіе совѣты. Таковы политическіе вопросы, которые выдвигаются на первый планъ, при опредѣленіи различныхъ занятій, которыя устраняютъ лицъ отъ участія въ мѣстныхъ выборахъ.

Послѣднія категоріи условій, къ которой мы сейчасъ переходимъ, относятся къ области чисто соціальныхъ причинъ. Нѣкоторое состояніе, нѣкоторыя занятія являются, по мнѣнію дѣйствующаго европейскаго законодательства, мѣшающими человѣку быть сознательнымъ избирателемъ и достойнымъ представителемъ. На первомъ мѣстѣ среди этихъ соціальныхъ условій надо поставить состояніе подъ судомъ и слѣдствіемъ; при этомъ надо различать, что нѣкоторыя законодательства, какъ напримѣръ наше, изъемлютъ отъ участія въ выборахъ всѣхъ лицъ, состоящихъ подъ слѣдствіемъ и судомъ, которыя приговариваются къ наказаніямъ выше тюремнаго заключенія. Изъ европейскихъ законодательствъ—многія держутся того же взгляда. Другія же, каковыми являются законодательства романскихъ государствъ, за исключеніемъ Франціи, а также скандинавскихъ, лишаютъ избирательныхъ правъ лишь только лицъ, обвиняемыхъ и обвиненныхъ въ позорныхъ преступленіяхъ, преимущественно въ обманѣ. Къ числу такихъ преступныхъ состояній относятъ еще почти всѣ законодательства вопросъ торговой несостоятельности, при чемъ нѣкоторыя изъ нихъ дѣлаютъ уступку въ пользу несчастныхъ несостоятельныхъ должниковъ. Наконецъ къ числу этой же категоріи судебныхъ ограниченій избирательнаго права принадлежитъ еще осужденіе человѣка, имѣющее послѣдствіемъ лишеніе избирательнаго права и вообще исключеніе его изъ какого-нибудь общества, такъ-что этимъ онъ считается утерявшимъ общественное довѣріе. Этотъ спеціальный родъ преступленій, такъ сказать, лишающій человѣка права на довѣріе со стороны его согражданъ, является наиболѣе строгимъ почти во всѣхъ европейскихъ законодательствахъ. Вторая категорія соціальныхъ условій, о которыхъ мы говоримъ, суть условія извѣстныхъ занятій, которыя не въ состояніи ручаться намъ за нравственность этого лица. Къ числу таковыхъ занятій относятся содержаніе публичныхъ и игорныхъ домовъ, каковое ограниченіе существуетъ въ Испаніи и Бельгіи. Наконецъ послѣдняя категорія

соціальныхъ условій, лишающихъ права избранія, есть зависимое состояніе лица. Это состояніе все болѣе и болѣе признается важнымъ, какъ въ государственныхъ, такъ и въ мѣстныхъ выборахъ, потому-что лицо, находящееся въ услуженіи или на фабрикѣ, является на столько зависимымъ экономически отъ своего хозяина или фабриканта, что нѣтъ никакого сомнѣнія, — оно подчиняется всецѣло его волѣ, такъ-что изъятіе людей зависимыхъ не столько объяснимо съ хозяйственной точки зрѣнія на самоуправленіе, сколько съ точки зрѣнія государственной: съ хозяйственной точки зрѣнія — всѣ лица, платящія какой-нибудь налогъ, имѣютъ право на участіе въ самоуправленіи, а, слѣдовательно, и лица зависимыя должны быть привлечены къ участію въ мѣстномъ самоуправленіи; съ точки же зрѣнія государственной, которая требуетъ отъ избирателей наибольшей сознательности и свободы для выбора достойнаго представителя, это соображеніе имѣетъ все болѣе и болѣе серьозное значеніе; состояніе зависимости такимъ образомъ приравнивается къ состоянію экономической несостоятельности. Лишь французское и нѣкоторыя законодательства романскихъ государствъ прямо ставятъ вопросъ объ изъятіи изъ выборнаго права лицъ, находящихся въ услуженіи. Въ большинствѣ же случаевъ тотъ же самый принципъ исключенія избирателей по экономической несостоятельности вводится подъ формою полученія пособія на общественный счетъ. Слѣдовательно, состояніе на общественномъ призрѣніи является также основаніемъ для исключенія изъ избирательныхъ списковъ. Таковы главнѣйшія условія, которыя составляютъ совокупность отрицательныхъ условій активнаго и пассивнаго права избранія. Мы не можемъ не видѣть здѣсь рѣзко различающагося цѣлаго ряда соображеній: политическія соображенія исключаютъ лицъ иного подданства, лицъ, состоящихъ на службѣ, лицъ извѣстной національности или религіи; за симъ соціальныя соображенія заставляютъ считать отрицательными условіями принадлежность къ женскому полу, извѣстныя требованія нравственности, выражающіяся или въ занятіяхъ, или въ неопороченіи по суду и, наконецъ, въ требованіяхъ экономической независимости. Надо замѣтить, что изо всѣхъ этихъ различныхъ моментовъ, которые приходилось переживать выборному праву въ различныя эпохи его существованія, имѣетъ значеніе лишь только послѣднее условіе. Лица, находящіяся въ услуже-

ніи, являются единственными, если такъ можно выразиться, неправоспособными избирателями; слѣдующая категорія неправоспособныхъ должна быть та, которая не даетъ намъ ручательства въ нравственности этого лица. Но такъ-какъ нравственность, какъ мы видѣли, опредѣляется или извѣстнымъ позорнымъ занятіемъ, или же неопороченіемъ по суду, то необходимо очень тщательно разобрать, какія преступленія должны влечь за собою безусловное лишеніе избирательнаго права; словомъ, и состояніе зависимости, и извѣстныя позорныя занятія, и неопороченіе по суду — все это является выраженіемъ одного общаго требованія, именно требованія извѣстной нравственности отъ мѣстнаго избирателя. Поэтому можно сказать, что будущее законодательство относительно отрицательныхъ условій мѣстнаго представительства будетъ тяготѣть къ вопросу объ этихъ условіяхъ нравственнаго состоянія избирателя, которыя одни только могутъ служить содержаніемъ ученія объ отрицательныхъ условіяхъ активнаго и пассивнаго права избранія.

---

§ 15. Организація исполнительной власти самоуправленія.

Въ предыдущихъ параграфахъ кромѣ указанія типическихъ чертъ различныхъ системъ организаціи самоуправленія мы разсматривали, главнымъ образомъ, условія, которыя обезпечиваютъ хорошій составъ мѣстныхъ представителей. Теперь намъ предстоитъ нѣсколько остановиться на, такъ сказать, политической сторонѣ организаціи самоуправленія, которая выражается въ извѣстномъ отношеніи распорядительнаго и исполнительнаго органа. Вопросъ, который наиболѣе занималъ и занимаетъ европейское законодательство относительно организаціи исполнительной власти самоуправленія, распадается на двѣ части. Во-первыхъ, важно разсмотрѣть, какая система этого устройства признается болѣе подходящей къ требованіямъ самоуправленія въ дѣйствующемъ законодательствѣ; во-вторыхъ—важно опредѣлить самый принципъ образованія этого органа: выборъ, рекомендація или назначеніе. Разбирая сначала тѣ части вопроса, которыя касаются системъ

устройства исполнительной власти, мы должны обратить вниманіе прежде всего на то, что до сихъ поръ большинство европейскихъ законодательствъ отдаетъ предпочтеніе коллегіальной системѣ передъ единоличной. Но въ этой коллегіальной системѣ сейчасъ же является рядъ менѣе важныхъ вопросовъ, которые служатъ дополненіемъ и поправкой коллегіальной системы. Первой изъ этихъ поправокъ является извѣстное распредѣленіе дѣлъ между членами данной коллегіи, какой принципъ необходимо установить въ этомъ распредѣленіи: принципъ ли территоріальнаго или реальнаго распредѣленія дѣлъ. Мы видимъ, что этотъ вопросъ не разрѣшается положительно ни однимъ законодательствомъ; лишь на это находятся бѣглыя указанія, что одинъ изъ членовъ вѣдаетъ, напримѣръ, отрасль дѣлъ образованія или публичныхъ работъ. Въ нашемъ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ этотъ вопросъ не разрѣшенъ прямымъ образомъ. Раздѣленіе скорѣе происходитъ реальное по извѣстнымъ отраслямъ ввѣренныхъ имъ дѣлъ, между тѣмъ территоріальный принципъ при нашихъ обширныхъ разстояніяхъ явился бы, по нашему мнѣнію, заслуживающимъ бо̀льшаго вниманія. То, о чемъ у насъ такъ много говорили въ послѣднее время—о необходимости приближенія власти къ населенію—могло бы быть очень удовлетворительно разрѣшено, если бы члены земскихъ управъ завѣдывали бы опредѣленными земскими участками и въ то же самое время составляли бы коллегію управы, гдѣ бы, такъ сказать, они сообща рѣшали всѣ мало-мальски затруднительные для нихъ вопросы. Если, такимъ образомъ, уѣзднымъ управамъ предпочтительнѣе было бы территоріальное распредѣленіе дѣлъ, то для губернскихъ управъ, какъ для такого органа, который имѣетъ посредствующее отношеніе къ населенію черезъ уѣздныя управы, являлось бы болѣе соотвѣтствующимъ реальное распредѣленіе обязанностей. Надо сказать, что на практикѣ этотъ вопросъ такъ и разрѣшается почти во всѣхъ губернскихъ земскихъ управахъ. Но кромѣ этого вопроса о распредѣленіи дѣлъ коллегіальная система сильно измѣняется отъ особаго положенія, въ которомъ стоитъ предсѣдатель общинной и земской управы. Почти всѣ законодательства, не исключая и нашего, даютъ этому предсѣдателю извѣстныя прокурорскія обязанности; сообразно съ этими обязанностями онъ облекается и бо̀льшими правами, чѣмъ всѣ остальные члены. Эти бо̀льшія права состоятъ въ томъ, что онъ можетъ пріостановить рѣшеніе

этой управы, разъ онъ сомнѣвается въ его законности или цѣлесообразности. Предсѣдатель, такимъ образомъ, получаетъ право, которое по свойству коллегіи должно было быть у всякаго его члена, потому что сущность коллегіальной свободы въ томъ и заключается, что всякій членъ имѣетъ право перенести свое постановленіе на разрѣшеніе высшей инстанціи; поэтому въ предоставленіи управѣ рѣшенія дѣлъ по большинству голосовъ и въ предоставленіи бо̀льшихъ правъ предсѣдателю мы видимъ весьма значительную поправку и даже измѣненіе коллегіальнаго начала, такъ что и въ области распредѣленія дѣлъ, и въ области отношеній предсѣдателей и членовъ исполнительнаго органа мы видимъ значительныя измѣненія существа коллегіальной системы. Теперь слѣдуетъ разсмотрѣть, какое значеніе можетъ имѣть въ организаціи исполнительной власти существованіе единоличныхъ должностей. Очень часто противополагаютъ слова: бюрократическій и коллегіальный съ одной стороны, и затѣмъ коллегіальный и единоличный—съ другой, при чемъ эти два соотношенія вовсе не совпадаютъ одно съ другимъ; но въ виду такой близости ихъ между собою мы часто сближаемъ понятія «бюрократическій» и «единоличный», такъ что лишь правительственной системѣ, которая преимущественно носитъ на себѣ отпечатокъ бюрократическій, придаемъ какъ специфическую черту предпочтеніе единоличныхъ должностей; въ виду этого коллегіальное начало является какъ бы необходимымъ тамъ, гдѣ нѣтъ бюрократическаго духа и административной централизаціи, коей онъ служитъ выраженіемъ. Разсуждая чисто логически, можно изъ этого вывести, что единоличные органы вообще не примѣнимы къ самоуправленію, какъ къ такой системѣ, которая предполагаетъ децентрализацію; но этотъ взглядъ представляется результатомъ неяснаго различенія понятій, и въ сущности нельзя привести никакого довода противъ несоотвѣтствія съ принципами самоуправленія системы единоличныхъ должностей. Прусское провинціальное управленіе на-ряду съ коллегіальнымъ исполнительнымъ органомъ избираетъ особую должность ландесдиректора, который является начальникомъ всѣхъ должностныхъ лицъ, служащихъ по выбору и назначенію отъ мѣстнаго земства. Эта должность единоличная и ея избраніе служитъ, такъ сказать, извѣстнымъ необходимымъ условіемъ для содержанія въ полной исправности всего состава земскихъ служащихъ. Въ виду этого мы не можемъ не

признавать пользы и значенія существованія на-ряду съ коллегіальными еще единоличныхъ должностей; но здѣсь является другой вопросъ. Въ организаціи исполнительнаго органа лежитъ дѣйствительно различіе системъ: единоличной и коллегіальной, смотря по типамъ самоуправленія, французскому или нѣмецкому. Французскій типъ самоуправленія, какъ мы уже видѣли, въ особенности въ общинахъ, стоитъ за то, чтобы исполнителемъ было одно лицо по извѣстной формулѣ Редерера: «дѣйствовать—дѣло одного». Такимъ образомъ, въ общинахъ Франціи явились меры съ помощниками, но не съ членами одной коллегіи. Тѣ же начала перешли въ общинные уставы нѣмецкихъ государствъ, гдѣ было сильно вліяніе Франціи. Это отразилось на положеніи синдика въ Италіи. Словомъ, французская теорія имѣла несомнѣнный успѣхъ въ европейскомъ законодательствѣ. Какіе же были мотивы отстаиванія этой единоличной системы мѣстнаго исполнительнаго органа? Причины отстаиванія этой системы были тѣ же, что и причины, заставлявшія Францію такъ сильно развить административную централизацію, а именно: какъ можно болѣе обезпечить вліяніе центра; въ силу этого единоличный органъ былъ предпочтительнѣе, чѣмъ коллегіальный. Кромѣ различныхъ условій, дѣлающихъ этотъ органъ зависимымъ отъ правительства, несомнѣнно съ однимъ лицемъ было легче справляться, чѣмъ съ цѣлой коллегіей. Этотъ мотивъ ясно выраженъ еще въ извѣстномъ духовномъ регламентѣ Петра I о пользѣ коллегіальнаго управленія. Такимъ образомъ, системы единоличныя въ устройствѣ исполнительнаго органа самоуправленія мы встрѣчаемъ не столько въ силу административныхъ или соціальныхъ соображеній, такъ какъ тѣ и другія будутъ противъ исключительно единоличной системы, сколько по соображеніямъ политическимъ. Таковы, собственно говоря, истинныя причины, заставляющія нѣкоторыя государства предпочитать систему единоличную системѣ коллегіальной. Итакъ, разсматривая эти двѣ основныя системы образованія исполнительнаго органа, мы указали какъ причины предпочтенія первой, такъ и тѣ поправки, которыя дѣлаются по политическимъ и инымъ соображеніямъ во второй системѣ. Теперь обратимся къ слѣдующему важному вопросу организаціи исполнительнаго органа, а именно къ самому началу его составленія. Мы видѣли, что мѣстное самоуправленіе различныхъ государствъ, главнымъ обра-

зомъ, государствъ романскаго типа и скандинавскихъ очень усиленно стараются провести то отношеніе между распорядительными и исполнительными органами, которое бы обезпечивало правительству возможность вліять на ходъ дѣлъ самоуправленія. Это, какъ мы уже видѣли во второй главѣ, сказывается въ самомъ распредѣленіи дѣлъ въ такомъ видѣ, что наиболѣе острые вопросы самоуправленія, каковыми является полиція безопасности, ведутъ назначенные президенты общины, затѣмъ, часть дѣлъ полиціи благосостоянія ведетъ магистратъ и, наконецъ, финансовые вопросы ведетъ городское представительство. Такимъ образомъ, по мѣрѣ усиленія политическаго значенія того или иного вопроса, этотъ вопросъ концентрируется въ завѣдываніи все меньшаго и меньшаго круга лицъ; но всѣ эти способы распредѣленія различныхъ отраслей самоуправленія признаются недостаточными. Европейское законодательство, какъ мы видѣли въ государствахъ этихъ двухъ типовъ самоуправленія, стремится сдѣлать исполнительный органъ самоуправленія органомъ, назначеннымъ отъ правительства, такимъ образомъ лишить самоуправленіе существенной части: поручать исполненіе дѣлъ тому, кому оно хочетъ, и поэтому быть отвѣтственнымъ не только за принятіе, но и за самое приведеніе въ дѣло какой-нибудь мѣры. Правительства Западной Европы никакъ не хотятъ выпустить изъ рукъ своихъ важный рычагъ вліянія на самоуправленіе, каковымъ является назначеніе исполнительныхъ органовъ этого самоуправленія. Подобная попытка можетъ быть вполнѣ удобной съ точки зрѣнія временной политики, но ея никакъ нельзя признать соотвѣтствующей цѣли и значенію самоуправленія. Исполнительный органъ самоуправленія по самой идеѣ самоуправленія долженъ быть выборнымъ и инымъ быть не можетъ, ибо тогда мы разрываемъ связь между распорядительной и исполнительной властью и дѣлаемъ не дѣйствительное самоуправленіе, подъ которымъ надо разумѣть свободное участіе народа въ мѣстной административной власти съ правами какъ распорядительной, такъ и исполнительной власти, а лишь участіе народа въ качествѣ эксперта. Мы видимъ, что всѣ системы разбираемыхъ нами государствъ представляются намъ понятными при разсмотрѣніи тѣхъ политическихъ цѣлей, которыя преслѣдовалъ законодатель при ихъ устройствѣ; кромѣ того, важно указать на тѣ соціальныя причины, которыя обусловливали по-

добные политическіе мотивы. При разсмотрѣніи подлежащаго вопроса мы должны признать, что никакія политическія и соціальныя соображенія не могутъ намъ служить оправданіемъ подобной неправильной постановкѣ самоуправленія. Разъ мы признаемъ необходимость таковаго въ государствѣ, то тѣмъ самымъ мы должны поставить его въ условія, которыя бы давали жизненную силу этому самому самоуправленію. Такое же положеніе, что мѣстная распорядительная власть не имѣетъ права видѣть исполнителемъ данное лице, представляется совершенно ненормальнымъ. Тѣ странныя отношенія, которыя, какъ мы указывали выше, существовали въ Западной Европѣ между правительствомъ и самоуправленіемъ, являлись главнѣйшими мотивами въ сохраненіи за правительствомъ права назначенія. Далѣе, эти же самые мотивы являются причиною возникновенія начала рекомендаціи, какъ начала, опредѣляющаго образованіе мѣстнаго исполнительнаго органа. Если государство упорно пользуется своимъ правомъ назначать кого-либо изъ рекомендованныхъ лицъ, то очевидно это не служитъ никакимъ препятствіемъ. Начало рекомендаціи во многихъ случаяхъ является, такъ сказать, фикціею, особенно въ государствахъ съ сильно развитымъ общественнымъ мнѣніемъ; подобное сохраненіе права рекомендаціи есть, такъ сказать, извѣстная реликвія прошлаго. Единственно правильнымъ началомъ образованія исполнительнаго органа самоуправленія должно быть признано начало избранія, и вотъ почему отнятіе у мѣстнаго органа права избранія и замѣна его началомъ назначенія, хотя бы даже въ видѣ временной мѣры, представляется совершенно разрушающимъ идею самоуправленія, какъ такой формы участія народа въ государственной власти, которая важна какъ въ интересахъ самого общества, такъ и въ интересахъ государства *).

---

§ 16. Значеніе всесословныхъ округовъ.

Разсмотрѣніе различныхъ системъ организаціи въ предыдущихъ параграфахъ даетъ намъ возможность установить нѣсколько общихъ положеній, въ которыхъ могутъ резюмироваться взгляды

*) Объ утвержденіи должностныхъ лицъ самоуправленія, какъ о средствѣ контроля см. ниже. Гл. IV, § 4.

европейскаго законодательства на систему самоуправленія. Кромѣ того намъ представлялось возможнымъ установить зависимость извѣстныхъ основныхъ чертъ организаціи самоуправленія отъ тѣхъ или иныхъ политическихъ или соціальныхъ условій страны. Въ виду такой двойной задачи, которая предстояла намъ въ этой главѣ, мы можемъ свести все нами сказанное къ слѣдующему: система организаціи самоуправленія, существующая въ разсмотрѣнныхъ нами государствахъ Западной Европы, является отраженіемъ той мысли, что обществу должно быть предоставлено все большее и большее участіе въ мѣстномъ самоуправленіи. Можно это сказать однимъ положеніемъ, что всѣ европейскія законодательства стремятся теперь къ демократизаціи самоуправленія. Если такова соціальная особенность, которая характеризуетъ направленіе реформъ по самоуправленію въ наше время, то относительно политической стороны вопроса мы не можемъ сказать, чтобы какое-нибудь законодательство прямо ставило вопросъ о томъ, что̀ такое самоуправленіе съ политической стороны. Мы уже говорили въ первой главѣ о тѣхъ различныхъ выраженіяхъ и терминахъ, которые мы встрѣчаемъ въ литературѣ, посвященной разсмотрѣнію и обозрѣнію явленій самоуправленія. Въ виду подобной неясности, которая встрѣчается въ самомъ законодательствѣ, и въ виду того, что намъ удалось установить въ предыдущей главѣ взглядъ на компетенцію самоуправленія, какъ на совокупность такихъ дѣлъ мѣстной администраціи, которыя поддаются мѣстному ограниченію, — въ виду этого можно сказать, что организація самоуправленія должна соотвѣтствовать взгляду на его компетенцію, а именно: государственное значеніе самоуправленія должно отразиться на организаціи самоуправленія въ томъ смыслѣ, чтобы лица, призванныя къ самоуправленію, были бы дѣйствительнымъ выраженіемъ желаній и нуждъ мѣстнаго общества. Современная доктрина какъ въ области политической, такъ и въ области административной жизни не находитъ иного способа, какъ способъ представительства; поэтому въ вопросѣ объ организаціи самоуправленія и необходимо было отвести столько мѣста о системахъ представительства. Далѣе, самоуправленіе, какъ участіе народа въ государственной власти на мѣстахъ, требуетъ не только выраженія мнѣнія этого народа, оно требуетъ и возможности проявить свою самостоятельность въ

исполненіи. Такимъ образомъ, кромѣ необходимости мѣстнаго представительства въ вопросѣ объ организаціи самоуправленія, является существенной частью вопросъ объ отношеніи исполнительнаго и распорядительнаго органа. Выборное начало, какъ основаніе для опредѣленія представительныхъ учрежденій въ мѣстности, должно быть распространено и на мѣстные исполнительные органы. Въ отношеніи замѣщенія другихъ должностей могутъ быть самыя разнообразныя начала: выборъ, рекомендація, назначеніе, повинность и т. д.; но важно, чтобы источникомъ всѣхъ полномочій для общинныхъ или земскихъ должностныхъ лицъ было само общинное или земское представительство.

Только при такой организаціи получается истинное значеніе мѣстнаго самоуправленія, какъ такой формы мѣстной государственной власти, которая исполняетъ государственное дѣло по прямой делегаціи самого общества. Лишь въ этой организаціи могутъ быть соблюдены и примирены интересы и государства, и общества. Итакъ, можно вывести слѣдующее основное начало организаціи мѣстнаго самоуправленія, а именно — *необходимость признанія выборнаго начала за основаніе всей организаціи самоуправленія.*

Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть еще одинъ вопросъ, который является предположеніемъ и въ то же время выводомъ изъ всѣхъ разсмотрѣнныхъ нами вопросовъ. Для того, чтобы провести въ жизнь указанныя выше начала, опредѣляющія и организацію и компетенцію мѣстнаго самоуправленія не только въ ихъ цѣломъ, но и въ различныхъ деталяхъ, разсмотрѣнныхъ нами выше, необходимо установленіе такихъ соединеній, которыя бы разрѣшали удовлетворительно всѣ тѣ требованія, которыя предъявляются теперь къ мѣстному самоуправленію. Эти соединенія должны удовлетворять слѣдующимъ главнымъ требованіямъ: во-первыхъ — они должны быть такими соединеніями людей, которые бы могли свободно и сознательно понимать свои интересы и, благодаря этому, сознательно относиться къ возложеннымъ на него обязанностямъ по управленію мѣстности, что и составляетъ сущность самоуправленія. Второе требованіе, которое можетъ быть предъявлено этимъ органамъ, заключается въ томъ, чтобы они были по возможности чужды всякихъ соціальныхъ преобладаній одного класса надъ другими. Въ этомъ смыслѣ ячейками мѣстной жизни должны явиться самыя

небольшія, самыя мелкія соединенія, которыя даетъ намъ экономическая жизнь народа. Далѣе, эти ячейки могутъ соединяться въ болѣе крупныя единицы; но все-таки необходимо, чтобы это соединеніе носило на себѣ выраженіе одного опредѣленнаго соціальнаго интереса. Мы разумѣемъ, главнымъ образомъ, сельскія общества, которыя, какъ мы уже говорили, желательно видѣть не сословными, а всесословными. Затѣмъ, слѣдующее соединеніе должно быть всесословнымъ округомъ, которое, примиряя интересы крупнаго и мелкаго землевладѣнія, все-таки носило бы на себѣ выраженіе преобладающихъ интересовъ землевладѣнія вообще. На-ряду съ всесословнымъ сельскимъ округомъ долженъ быть поставленъ всесословный городской округъ, который заключалъ бы въ себѣ людей, въ силу занятій нѣсколько отличныхъ отъ землевладѣльческихъ классовъ населенія. Эти два главныхъ мѣстныхъ соединенія могутъ дать надлежащее уѣздное представительство. Затѣмъ, что касается губернскаго представительства, то оно и теперь является выразителемъ интересовъ уѣздовъ. Самый важный моментъ въ самоуправленіи есть установленіе и надлежащее устройство этихъ нисшихъ мѣстныхъ единицъ. Безъ ихъ прочной организаціи мы не въ состояніи, собственно говоря, никоимъ образомъ разрѣшить надлежащимъ образомъ всѣ трудности, представляемыя организаціей самоуправленія; при этомъ надо замѣтить, что разрѣшеніе вопроса о распредѣленіи голосовъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи между депутатами тѣхъ и другихъ нисшихъ округовъ должно быть предоставлено законодательной власти, которая въ силу своего права быть органомъ, поддерживающимъ солидарность между всѣми интересами государства, должна соразмѣрить количество голосовъ не только съ величиною и количествомъ населенія, но и съ тѣми разнообразными соціальными условіями, которыя могутъ встрѣтиться на практикѣ. Возьмемъ для примѣра, поясняющаго нашу мысль, такіе всесословные округа, которые представляютъ намъ округи какого-нибудь большого завода; затѣмъ, представимъ себѣ такой округъ, большинство коего занято однимъ крупнымъ помѣстьемъ. Очевидно, въ этихъ случаяхъ количество населенія и величина территоріи не дадутъ еще истиннаго понятія о томъ, какое должно быть распредѣленіе голосовъ, если мы не примемъ во вниманіе эти спеціальныя соціальныя условія данныхъ округовъ. Такимъ образомъ, мы можемъ заключить разсмотрѣніе вопроса объ

организаціи самоуправленія установленіемъ того положенія, что распорядителемъ самоуправленія мѣстное представительство должно стремиться стать постепенно восходящимъ представительствомъ самоуправляющихся, всесословныхъ, территоріальныхъ единицъ (общины, волости, уѣзды, губерніи), причемъ распредѣленіе представителей отъ каждаго округа должно опредѣляться законодательнымъ порядкомъ не только на основаніи пространства и количества населенія округа, а по соображеніи всѣхъ общественныхъ условій данной мѣстности. Кромѣ того и всѣ тѣ начала устройства мѣстныхъ учрежденій, о которыхъ мы говорили выше, а именно начало выбора какъ распорядительной, такъ и исполнительной власти, должно проходить черезъ всѣ округи. Для цѣлей административныхъ весьма важно имѣть однородную организацію во всѣхъ различныхъ этихъ соединеніяхъ. Если, такимъ образомъ, удастся провести подобную однородную организацію, то тогда мы можемъ сказать, что всѣ эти власти различныхъ самоуправляющихся округовъ будутъ дѣйствовать въ видахъ истинныхъ цѣлей самоуправленія. Онѣ всѣ будутъ служить выраженіемъ той же самой власти, какая дѣйствуетъ и въ центрѣ государства, ибо мѣстное населеніе не въ состояніи имѣть отличные интересы отъ интересовъ государственныхъ, поскольку эти государственные интересы направлены къ защитѣ и охранѣ народнаго благосостоянія. Слѣдовательно, мы должны обратить вниманіе на возможность органамъ мѣстнаго самоуправленія стоять какъ можно тверже на ногахъ и быть выразителемъ стремленій какъ правительства, такъ и общества въ ихъ заботахъ о мѣстномъ населеніи. Въ этой одинаковости заботъ и будетъ заключаться сродство земства и правительства. Гарантіей для спеціальныхъ интересовъ, которые преслѣдуетъ правительство, гарантіей для отдѣльныхъ лицъ въ смыслѣ нарушенія ихъ правъ, гарантіей для цѣлаго общества должна быть система контроля, разсмотрѣніе котораго составляетъ содержаніе слѣдующей главы.

ГЛАВА IV.

Контроль надъ самоуправленіемъ.

§ 1. Значеніе для самоуправленія измѣненія взглядовъ на административную дѣятельность, какъ исключительно на pouvoir exécutif.

Чтобы установить правильный взглядъ на отношенія между правительствомъ и самоуправленіемъ, необходимо имѣть въ виду тѣ наслѣдія, что̀ остались намъ отъ предъидущей эпохи крѣпостническаго государства. Большинство европейскихъ государствъ пережило эпоху деспотическаго отношенія власти къ населенію, выражавшагося, главнымъ образомъ, въ строгомъ вмѣшательствѣ государства во всѣ сферы жизни. Это вмѣшательство отражалось прежде всего на самомъ содержаніи законодательныхъ постановленій. Въ виду необходимости предусмотрѣть всевозможныя проявленія жизни посредствомъ строго опредѣленныхъ законоположеній, являлась въ издаваемыхъ законахъ масса предписаній, при этомъ масса предписаній чисто мелочнаго характера. Разъ такимъ образомъ само законодательство берется разъ навсегда опредѣлить и предусмотрѣть всѣ случаи, которые можетъ представить разнообразіе жизненныхъ отношеній, то очевидно, что администраціи не остается иной роли, какъ быть простымъ исполнителемъ закона. Таково было необходимое отношеніе законодательства и администраціи въ эпоху деспотическаго государства. Практическая жизнь представила всѣ неудобства подобнаго порядка вещей. Неудобства эти высказались, главнымъ образомъ, въ

двухъ отношеніяхъ: или жизнь терпѣла отъ подобной мелочной регламентаціи, или же терпѣлъ правительственный интересъ, такъ какъ масса жизненныхъ явленій не могла быть подгоняема подъ рамки законодательства, установленнаго часто въ эпоху существованія совершенно иныхъ житейскихъ отношеній. Нечего и говорить, какъ трудно было справляться мѣстному населенію, когда его заставляли буквально исполнять всѣ случайныя постановленія законодательства. Очевидно невыгодно было и самой правительственной власти, что ея постановленія часто были совершенно непримѣнимы къ условіямъ жизни. Мы замѣчаемъ это въ особенности въ эпоху тѣхъ правительственныхъ реформъ, которыя являются, какъ результатъ прямого заимствованія; это въ особенности сильно было у насъ. По интересующему насъ вопросу, вопросу самоуправленія, мы уже говорили, сколько являлось постановленій въ законодательствѣ Петра I и Екатерины II, которыя были совершенно непримѣнимы къ условіямъ мѣстной жизни. Въ силу этого мѣстная жизнь пошла совершенно инымъ путемъ, который и не могли предвидѣть всѣ благія намѣренія законодателя.

Революція, какъ извѣстно, измѣнившая характеръ политическихъ отношеній, по вышеуказанымъ причинамъ, не только не воскресила старый административный порядокъ, но и освѣтила его принципомъ народовластія. Если божественное право короля было сильно для того, чтобы оправдать вмѣшательство администраціи во всѣ сферы человѣческой жизни, то принципъ народовластія оказался для самого народа еще сильнѣе въ этомъ отношеніи. Практически всѣ эти новыя вѣянія и старыя наслѣдія по отношенію къ администраціи выразились въ двухъ главныхъ формахъ: въ формѣ централизаціи и бюрократической опекѣ. Централизація, какъ извѣстно, состоитъ въ томъ, что распоряженія даже въ самыхъ узкихъ предѣлахъ издаются лишь въ центрѣ и посылаются для исполненія всѣмъ мѣстнымъ органамъ, такъ что мѣстному органу принадлежитъ только одна функція, функція исполненія. Этотъ способъ очень восхвалялся, какъ извѣстно, французскими публицистами (см. выше гл. I, § 3); но всякій государственный человѣкъ долженъ признать съ административной точки зрѣнія невыгоду подобнаго порядка вещей. Предоставляя возможность самимъ мѣстнымъ органамъ самостоятельно рѣшать тѣ или иныя дѣла, приходилось необходимымъ создавать между нисшей административной единицей и центромъ цѣлый рядъ посредствующихъ

инстанцій, причемъ за каждой изъ этихъ инстанцій стояло лишь право высказаться о годности или негодности требованій самой нисшей единицы. Наполеонъ III въ 1863 году свидѣтельствовалъ, какъ мы уже говорили, что общинное дѣло самой ничтожной важности должно пройти 11 инстанцій, на что требовалось два года срока. Такова была чисто административная невыгода централизаціи. Но невыгода этого порядка вещей еще болѣе была сильна, когда эта система убивала всякую самостоятельность мѣстности. Это вело къ тому, что мѣстные исполнители въ администраціи считались чѣмъ-то совершенно ненужнымъ, такъ какъ отъ нихъ не видѣли ничего, кромѣ механическаго приведенія въ исполненіе того, что имъ присылаютъ. Обезличеніе мѣстности и самихъ исполнителей администраціи—таково первое послѣдствіе, которое является слѣдствіемъ централизаціи. Къ числу таковыхъ же невыгодныхъ сторонъ для самого государства относится и бюрократическая опека. Мы уже видѣли, что централизація можетъ существовать и при системѣ коллегіальнаго управленія, но Франція признала коллегіальный способъ неудобнымъ для исполнительной власти въ смыслѣ распорядительнаго органа. Коллегію въ области исполненія французское законодательство сдѣлало лишь совѣщательнымъ органомъ, возложивъ всю исполнительную власть на единоличные органы. Эти единоличные органы составляютъ изъ себя восходящій рядъ въ порядкѣ инстанцій къ центру; такимъ образомъ, получается цѣлая сѣть административныхъ лицъ, которая покрываетъ всю территорію государства, и, такимъ образомъ, справедливо французскіе писатели, какъ Ферронъ, называютъ этотъ порядокъ возвращеніемъ къ цезаризму. Бюрократія, устроенная во Франціи, является дѣйствительно весьма схожей съ тѣмъ, что мы видѣли въ эпоху римскаго деспотизма и въ особенности—Византіи, а именно дѣлается различіе интересовъ народа и администраціи. Такимъ образомъ, получается какъ бы два отдѣльныхъ лагеря: крѣпко организованная, почти на военномъ началѣ, администрація и народъ, видящій отъ нея только однѣ тягости. Бюрократическая опека, кромѣ подобнаго раздѣленія интересовъ народа и государства, имѣетъ еще одно важное послѣдствіе: благодаря ей въ сущности и теоретически, и практически администрація дѣлается безотвѣтственной. Если мѣстный исполнитель только приводитъ въ дѣйствіе постановленія высшаго лица,

и такъ все идетъ до центра, то, слѣдовательно, когда извѣстная законодательная норма дойдетъ до населенія, то населеніе не въ состояніи ей противиться, ибо такое сопротивленіе должно быть отнесено не къ сопротивленію противъ примѣненія нормы, а къ самому содержанію ея; содержаніе же этой нормы покрывается личностью главы государства, такъ какъ по его приказанію была принята та или иная мѣра. Какъ не страненъ подобный взглядъ, какъ ни кажутся комичными подобныя разсужденія, тѣмъ не менѣе они нашли себѣ практическое выраженіе въ большинствѣ законодательствъ, главнымъ образомъ, въ тѣхъ уголовныхъ законахъ, которые всякое противодѣйствіе нисшимъ агентамъ администраціи приписываютъ противодѣйствію чуть ли не противъ главы государства. Этого мало; во Франціи конституція 1799 года въ 75 статьѣ своей установила такое правило, что нельзя начать преслѣдованіе противъ административнаго лица безъ разрѣшенія Государственнаго Совѣта. Это сдѣлано было въ видахъ охраны авторитета правительства, это было мыслимо лишь при томъ взглядѣ на администрацію, исключительно, какъ на pouvoir exécutif; для самого же населенія подобный порядокъ вещей является однимъ изъ самыхъ страстныхъ проявленій деспотизма центра, ибо подобная статья дѣлала совершенно безотвѣтственной всю французскую администрацію. Дойти до Государственнаго Совѣта въ самомъ пустомъ случаѣ нарушенія интересовъ какого-нибудь общиннаго обывателя представлялось очевидно крайне затруднительнымъ, тѣмъ болѣе, что это разрѣшеніе Государственнаго Совѣта давалось лишь на возбужденіе преслѣдованія; самый споръ разрѣшался, какъ мы увидимъ ниже, административнымъ судомъ, который также былъ учрежденъ потому, что администрація могла потерять престижъ передъ обыкновеннымъ судомъ. Ввиду всего сказаннаго совершенно понятно, что бюрократическая опека и централизація могли приводить къ несамостоятельности и къ безотвѣтственности органовъ администраціи. Нельзя вычислить тѣхъ невыгодъ, которыя имѣетъ населеніе, управляемое такими безотвѣтственными администраторами; въ то же время едва ли можно назвать и государство достаточно сильнымъ, разъ вмѣсто предписаннаго имъ закона въ мѣстности дѣйствуетъ произволъ нисшихъ должностныхъ лицъ. Изъ этого слѣдуетъ, что реакція противъ французской системы должна была высказаться въ двоякомъ смыслѣ: во-первыхъ, въ

смыслѣ самаго содержанія административной дѣятельности, и во-вторыхъ, въ смыслѣ исполненія административныхъ дѣлъ тѣми или иными лицами. Первыя требованія выразились въ томъ, что администраціи желали придать большую самостоятельность; вторыя выразились въ томъ, что вмѣсто приказной системы стали обращаться къ самоуправленію. Для гарантіи же законности, какъ въ интересахъ государства, такъ и въ интересахъ общества, стали думать объ установленіи цѣлыхъ различныхъ системъ контроля надъ мѣстною администраціею, въ какомъ бы видѣ она ни была организована: въ видѣ ли бюрократическихъ учрежденій, или въ видѣ самоуправленія. Мы разберемъ сначала вопросъ о самостоятельности администраціи и покажемъ, въ чемъ, главнымъ образомъ, выражаются эти требованія; затѣмъ, уже мы перейдемъ къ указанію того, какую роль занялъ вопросъ о самоуправленіи въ виду необходимости опредѣлить точнѣе отношенія между законодательствомъ. Къ чести нѣмецкой науки принадлежитъ поднять вопросъ о совершенно иной постановкѣ административной власти въ государствѣ, чѣмъ это мы видѣли во французскихъ теоріяхъ. Мы уже касались въ первой главѣ того значенія, которое имѣла для государственнаго права теорія науки полиціи и впослѣдствіи наука объ управленіи. Наука полиціи, обративъ вниманіе на такъ называемую полицейскую дѣятельность государства, тѣмъ самымъ расширила значеніе этой государственной дѣятельности. Она сдѣлала болѣе содержательными административныя заботы государства о населеніи, предписавъ ему охранять не только безопасность, но и благосостояніе народа. Выступая съ такою болѣе сложною задачею, администрація очевидно должна была или нѣсколько расширить свободу своихъ дѣйствій, или же ждать этого расширенія отъ измѣненія законодательства. Можно сказать, что въ этотъ періодъ само законодательство желаетъ приблизиться къ современнымъ требованіямъ, и мы встрѣчаемся съ попыткою предоставлять администраціи болѣе или менѣе широкія полномочія для завѣдыванія извѣстною отраслью полиціи благосостоянія. Но эта попытка является крайне робкою, и вопросъ объ истинномъ значеніи административной дѣятельности въ государствѣ лишь ставится ребромъ съ появленіемъ на свѣтъ науки объ управленіи въ изложеніи Лоренца Штейна. Ему, какъ и Гнейсту, принадлежитъ честь показать, что провозглашеніе свободы и проведеніе этой свободы въ государ-

ственныхъ учрежденіяхъ еще имѣетъ очень мало значенія, разъ мы не доводимъ дѣла до конца, не измѣняемъ самаго характера отношенія администраціи къ населенію. Такимъ образомъ, вопросъ о конституціонныхъ реформахъ значительно расширился, конституціонализма стали требовать не только въ государственномъ устройствѣ, но и въ управленіи. Лишь такое государство, которое обезпечиваетъ свободу въ отношеніи власти къ подданнымъ, является единственно заслуживающимъ названія быть правовымъ государствомъ, ибо охрана права мыслима тогда, когда въ повседневной жизни не нарушаются его интересы. Л. Штейнъ въ своей же теоріи употребляетъ иной терминъ, чѣмъ принято употреблять для обозначенія понятія администраціи; онъ называетъ свою науку не объ исполненіи, а объ управленіи; въ это управленіе онъ вводитъ цѣлый рядъ новыхъ понятій.

Причиной этихъ измѣненій послужили очевидно наблюденія надъ дѣйствительнымъ состояніемъ управленія въ конституціонныхъ государствахъ. Если въ 1859 году теорія Лоренца Штейна имѣла значеніе нѣсколько освободить административную власть изъ-подъ прямого подчиненія власти законодательной, и поэтому его теоріи имѣли такую окраску, что будто исполнительная дѣятельность самостоятельна въ области, ей закономъ очерченной, то въ 1889 г. Лоренцъ Штейнъ держится нѣсколько иного взгляда. Онъ хочетъ показать, помощью какого учрежденія администрація и законодательная власть являются всегда въ тѣсномъ соединеніи другъ съ другомъ. Для этого Лоренцъ Штейнъ даетъ слѣдующую схему государственныхъ властей, задачи которыхъ есть «исполненіе», а именно вся исполнительная власть дѣлится у него по Гегелевской методѣ на три части: Staatsverwaltung, Selbstverwaltung и Regierung; такимъ образомъ, элементъ правительственный и народный выражаются въ двухъ системахъ государственныхъ учрежденій, въ правительственныхъ органахъ и въ органахъ самоуправленія. Что касается значенія правительства, то ему принадлежитъ задача соединить оба эти элемента и руководить ихъ общимъ образомъ, согласно съ волею центра. Эти длинныя разсужденія о цѣли Regierung'а становятся совершенно намъ понятными, когда Лоренцъ Штейнъ намъ указываетъ, что онъ разумѣетъ подъ этимъ терминомъ отвѣтственное и солидарное министерство. Какъ извѣстно, въ этомъ министерствѣ и заключается главнѣйшій рычагъ упро-

ченія конституціонализма въ государствѣ. Разъ министерство поставлено твердо по отношенію къ народному представительству съ одной стороны, и разъ это народное представительство можетъ вліять на министерство съ другой, тогда мы можемъ заключить, что дѣйствительно конституціонный порядокъ упрочился въ современномъ государствѣ, а именно, принципъ конституціонализма не только провозглашенъ, не только вошелъ въ законодательство, но ему обезпечено и примѣненіе въ области администраціи. Таково главное научное пріобрѣтеніе, которое имѣетъ теорія Штейна. Ему же, равно какъ и Гнейсту, принадлежитъ пропаганда того улучшенія въ административномъ механизмѣ, которое способствуетъ значительной самостоятельности администраціи. Оба корифея германской науки извѣстны, какъ защитники права административныхъ распоряженій. Благодаря имъ, въ литературѣ государственнаго права появилась разработка этого важнаго вопроса о значеніи, предѣлахъ и объемѣ административнаго распоряженія и объ отношеніи его къ закону. Имѣя ниже столкнуться съ этими взглядами на административныя распоряженія, здѣсь мы должны указать, что, снабжая администрацію этимъ важнымъ правомъ быть создателемъ извѣстной нормы, регулирующей отношенія между населеніемъ, несомнѣнно возвеличивалось въ сильнѣйшей степени значеніе мѣстной администраціи. Когда, такимъ образомъ, получилась въ государствѣ возможность различать двоякаго рода нормы: однѣ—имѣющія характеръ закона, а другія—распоряженія, основанныя на этомъ законѣ, то сообразно съ этимъ видоизмѣнялось отношеніе населенія къ нормамъ второго порядка. Населеніе могло оспаривать самую законность изданнаго распоряженія; такимъ образомъ, въ смыслѣ свободы подобное расширеніе административной власти явилось весьма важнымъ шагомъ. Если при прежней системѣ законодательнаго регулированія всѣхъ жизненныхъ отношеній можно лишь было оспаривать примѣненіе, а не содержаніе самой нормы, то съ появленіемъ на сцену административнаго распоряженія явилась возможность оспаривать законность самаго факта появленія этой нормы. Въ силу этого административная власть, получивъ бо̀льшую самостоятельность, въ то же время оказалась обязанной болѣе тщательно относиться къ издаваемымъ ею распоряженіямъ. Несомнѣнно это заставило сильно повысить нравственный уровень администраціи, ибо изъ слѣпого исполнителя

законодательной нормы она должна была, во-первыхъ, сознательно понимать значеніе общихъ нормъ, признанныхъ въ законѣ, и возможность выведенія изъ этихъ нормъ тѣхъ или другихъ правилъ; во-вторыхъ, она должна была знать условія мѣстной жизни, дабы ея распоряженія, издаваемыя въ предѣлахъ закона, не были бы нарушеніемъ какихъ-либо общихъ интересовъ, а въ силу этого не было бы легкости ихъ оспариванія. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что это уже одно повышеніе уровня администраціи являлось выгодой для населенія. Но выгоды населенія были гораздо бо́льшія не только въ томъ, какъ мы говорили, что явилась возможность бо́льшаго оспариванія самаго содержанія нормы, но, главнымъ образомъ, въ томъ, что у населенія появился цѣлый рядъ новыхъ правъ, посредствомъ которыхъ оно могло отвоевать свои права и интересы отъ посягательства административной власти. Все это сдѣлалось мыслимо съ того времени, когда администрацію можно было обвинять не въ преступленіи, а лишь въ нарушеніи чьихъ-либо правъ. При старой точкѣ зрѣнія на администрацію очевидно жалоба на должностныхъ лицъ имѣла характеръ жалобы на преступныя дѣйствія, ибо если это лицо причиняло кому-нибудь вредъ и убытокъ, то значило, что оно нарушило законъ. При новомъ взглядѣ на администрацію получилась та точка зрѣнія, что администраторъ не вѣрно понялъ мысль законодателя, и, сообразно съ этимъ, издалъ несогласное съ закономъ распоряженіе. Такимъ образомъ, появились совершенно иныя къ нему отношенія, не какъ къ преступнику, а какъ къ лицу, невѣрно истолковавшему волю законодателя. Слѣдовательно, явились отношенія болѣе удобныя для администраціи, въ особенности для ея чести и достоинства, и неизмѣримо болѣе выгодныя для самаго населенія. Способы, посредствомъ которыхъ населеніе можетъ отвоевать свои права, есть жалоба и искъ. Жалоба предполагаетъ существованіе признаковъ юридическаго правонарушенія и подается тогда, когда дѣйствительно являются въ административной дѣятельности какія-нибудь не только невѣрныя пониманія, но и прямое сознательное нарушеніе интересовъ. Искъ является вездѣ тамъ, гдѣ администрація невѣрно истолковало законъ, или невѣрно его примѣнила. Далѣе, различнымъ органамъ администраціи принадлежитъ право протеста, который заключается въ томъ, что надзирающій органъ имѣетъ возможность пріостановить рѣшеніе и передать его на постановленіе высшимъ органамъ. Такимъ образомъ, появляется

вновь создаваемая цѣлая система различныхъ условій возстановленія нарушенныхъ правъ, которыя составляютъ содержаніе системъ контроля надъ мѣстной администраціей. Мы можемъ заключить указанія на разсмотрѣнія условій, создавшихъ новыя отношенія въ административной дѣятельности, приведеніемъ слѣдующихъ важныхъ положеній, которыя явились результатомъ измѣненія взглядовъ на администрацію исключительно, какъ на исполнительную власть. Эти положенія суть слѣдующія: 1) административная власть признается теперь вправѣ издавать административныя распоряженія, въ предѣлахъ закона, которыя могутъ поставить извѣстную норму, опредѣляющую отношенія въ государствѣ; 2) населеніе снабжается цѣлымъ рядомъ правъ, которыя обезпечиваютъ ему возможность измѣненія или отмѣны постановленій администраціи, и возстановленія нарушенныхъ правъ и интересовъ, что представлялось очень затруднительнымъ при прежнемъ правѣ, и 3) создается цѣлая система нормъ и учрежденій, которыя установляютъ порядокъ отвѣтственности администраціи. Общій смыслъ этихъ положеній можно выразить тѣмъ, что создается *самостоятельная и отвѣтственная административная власть въ государствѣ.*

Измѣненіе взглядовъ на административную дѣятельность, какъ мы уже указывали, вызвало необходимость реорганизаціи самыхъ административныхъ учрежденій: бюрократическіе органы признавались недостаточными, и вотъ на сцену все громче и громче являются голоса, доказывающіе необходимость и пользу самоуправленія. Самоуправленіе не сразу могло получить тотъ характеръ, который ему все болѣе и болѣе придается въ настоящее время, т. е. оно сначала не признавалось выгоднымъ для самаго государства; наоборотъ, государство вѣрило въ незыблемость своей бюрократической организаціи: самоуправленіе считалось часто уступкою какимъ-то революціоннымъ требованіямъ,—очевидно, что при такихъ отношеніяхъ самоуправленіе не могло упрочиваться въ государствѣ.

Фактическія причины были въ пользу подобнаго взгляда. Мы видимъ, что въ Пруссіи въ 1848 году, въ Австріи въ 1849 мѣстное самоуправленіе являлось, такъ сказать, въ отчаянныя минуты государственной жизни. Очень понятно, что правительство «стараго порядка» революціонныя стремленія видѣло въ желаніи общества какимъ-нибудь образомъ выражать свое мнѣніе; поэтому и самоуправленіе, какъ система учрежденій, дающая возможность насе-

ленію высказать свои желанія, было относимо деспотическимъ государствомъ къ области революціонныхъ притязаній. Мы видѣли, что самое слово «самоуправленіе» выросло и развилось на германской почвѣ. Причины этого, главнымъ образомъ, политическія. Германія очень долго сохраняла всѣ черты стараго порядка. Помимо остатка феодализма, характеръ отношенія власти къ подданнымъ возмущалъ даже представителей абсолютной власти сравнительно благоустроенныхъ государствъ. На вѣнскомъ конгрессѣ обсуждались слишкомъ великія злоупотребленія различныхъ мелкихъ государей, характеръ политики которыхъ Баронъ Штейнъ окрестилъ названіемъ *султаната;* слѣдовательно, Германія, живѣе чѣмъ какая-либо другая страна, чувствовала на себѣ гнетъ деспотизма, и поэтому для нея требовалось болѣе, чѣмъ гдѣнибудь, освобожденіе общества отъ этого гнета; вотъ почему германская наука, такъ сказать, единая изъ всѣхъ другихъ европейскихъ наукъ, вводитъ и особое слово, особый научный терминъ, который обозначаетъ характеръ новыхъ отношеній въ устройствѣ мѣстныхъ административныхъ органовъ. Нѣмецкое самоуправленіе дѣлалось все болѣе и болѣе боевымъ лозунгомъ въ послѣднее время. Когда въ 70-хъ годахъ Пруссія стала реформировать свое мѣстное управленіе, то для всѣхъ передовыхъ людей въ словѣ «самоуправленіе» явилась совокупность тѣхъ требованій, которыя ставило общество государству въ области администраціи. Гнейстъ, какъ извѣстно, поставилъ принципъ самоуправленія, какъ одно изъ существенныхъ условій правового государства.

Такимъ образомъ, вынужденное сначала давать самоуправленіе, государство во второй половинѣ XIX вѣка видитъ уже въ самоуправленіи не врага, а главнаго помощника, который можетъ примирить его съ обществомъ. Очевидно, чѣмъ болѣе имѣли успѣха новые взгляды на администрацію, тѣмъ болѣе могло упрочиться и мѣстное самоуправленіе. Разъ вообще мы признаемъ, что администрація можетъ быть снабжена извѣстной долей самостоятельности при условіяхъ отвѣтственности и контроля, то лишь при такомъ сознаніи мы можемъ надѣяться на правильную постановку самоуправленія въ государствѣ; иначе дѣйствительно при другихъ воззрѣніяхъ всякая уступка самоуправленію можетъ быть разсматриваема съ точки зрѣнія абсолютнаго государства, какъ мѣра революціонная. Итакъ, измѣненіе взглядовъ на административную дѣя-

тельность, высказавшееся въ устройствѣ самостоятельной и отвѣтственной администраціи, явилось необходимой предпосылкой для правильной и самостоятельной постановки самоуправленія въ государствѣ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что новое государство видитъ въ самоуправленіи возможность упрочить законность и порядокъ, и что для этого оно ставитъ его въ такое положеніе, которое обезпечивало бы обществу свободное участіе въ государственной власти на мѣстахъ. Но въ то же время, какъ и для всякой административной власти въ государствѣ, задача которой быть посредникомъ между общей нормой закона и текущей жизнью населенія, для этой администраціи оно стремится создать цѣлую сѣть мѣръ, которыя бы обезпечивали государству, какъ цѣлому, отдѣльнымъ лицамъ и всему обществу возможность добиться возстановленія нарушенныхъ интересовъ и правъ. Такимъ образомъ, мы имѣемъ дѣло съ системой контроля, созданнаго для охраненія интересовъ отдѣльныхъ лицъ, общества и государства.

---

§ 2. Понятіе контроля, опеки и надзора.

Отношеніе государства къ самоуправленію проявляется въ различныхъ видахъ, и, благодаря этому, мы встрѣчаемся уже съ нѣсколькими обобщающими понятіями подобной мѣры государственной власти. Самое старое понятіе есть понятіе опеки; подъ опекой разумѣлось такое отношеніе къ мѣстному самоуправленію, которое предполагаетъ полное вмѣшательство государственной власти въ самоуправленіе въ смыслѣ утвержденія всѣхъ постановленій совѣщательнаго органа и въ смыслѣ назначенія исполнительныхъ лицъ по самоуправленію. Въ эпоху французской революціи законодательство различало два понятія: опеку и надзоръ. Первое отношеніе власти къ самоуправленію оно выражало словомъ autorité, второе—surveillance и inspection. Разница этихъ понятій усматривалась въ томъ, что постановленія органовъ самоуправленія по дѣламъ требующимъ опеки не могли быть приведены въ исполненіе безъ согласія мѣстной администраціи, остальныя постановленія могли быть приведены въ исполненіе, разъ въ назначенный срокъ

не послѣдовало протеста со стороны администраціи. Та же самая система, въ тѣхъ же выраженіяхъ, перешла въ Бельгію; затѣмъ мы встрѣчаемся съ этимъ подраздѣленіемъ въ нѣмецкой литературѣ въ опредѣленіи отношенія государства къ различнымъ Wirkungskreis'амъ мѣстнаго самоуправленія: самостоятельному (Selbstständiger Wirkungskreis) и препорученному (Uebertragener W.). Самостоятельный кругъ дѣлъ допускалъ также лишь протестъ администраціи, а препорученный кругъ дѣлъ — требовалъ утвержденіе мѣстной администраціи; наша старая система не допускала иного отношенія администраціи къ самоуправленію, дворянскому или городскому, или же крестьянскому (въ селеніи государственныхъ крестьянъ), какъ въ смыслѣ опеки. Опека выражалась прежде всего въ утвержденіи всѣхъ постановленій, принимаемыхъ органами совѣщательной власти, затѣмъ въ утвержденіи всѣхъ лицъ, избираемыхъ различными собраніями. Этотъ порядокъ велъ къ самымъ плачевнымъ результатамъ. Весь смыслъ принятой у насъ реформы самоуправленія (1861, 1864, 1870) оттого имѣлъ такой успѣхъ, что уничтожилъ опеку и замѣнилъ ее только контролемъ. Понятіе контроля предполагаетъ не вмѣшательство государства въ самоуправленіе, а лишь такое отношеніе къ самоуправленію, посредствомъ котораго мѣстное самоуправленіе всегда будетъ находиться подъ наблюденіемъ особо для этого назначенныхъ административныхъ лицъ, которыя, въ случаѣ нарушенія самоуправленіемъ чьихъ-либо правъ, могутъ посредствомъ правъ протеста, жалобы и т. д. заставить самоуправленіе принять иное направленіе своей дѣятельности. Въ современной нѣмецкой литературѣ два основателя науки объ управленіи расходятся въ научной терминологіи. Гнейстъ всѣ отношенія общества, отдѣльныхъ лицъ и государства къ самоуправленію, посредствомъ которыхъ требуется отъ самоуправленія возстановленіе нарушеннаго интереса, обнимаетъ однимъ названіемъ «контроль». Штейнъ въ послѣднемъ изданіи своего учебника возстаетъ противъ этого термина и различаетъ два понятія: контроль и верховный надзоръ, предоставляя государству только право надзора; но въ деталяхъ этотъ надзоръ проявляется въ тѣхъ же самыхъ формахъ, въ какихъ является контроль Гнейста. Изъ этихъ двухъ словъ для описанія общихъ отношеній государства къ самоуправленію на нашъ взглядъ представляется болѣе удобнымъ держаться терминологіи «контроль», ибо слово

«надзоръ» разумѣетъ лишь такое отношеніе государства къ самоуправленію, которое предполагаетъ одно лишь право протеста и перенесенія рѣшенія въ высшую инстанцію, а не какіе-либо иные способы отношенія государства къ самоуправленію; словомъ, въ понятіи надзора нѣтъ намека на какія-либо мѣры воздѣйствія на самоуправленіе помощью судебнаго приговора или постановленія парламента и т. п., которыя также, мы видимъ, очень часто принимаются, какъ необходимое обращеніе самоуправленія на законный путь. Итакъ, терминологія «контроль» представляется болѣе подходящей, ибо онъ можетъ обнять не только отношенія государства, но и отношенія отдѣльныхъ лицъ и общества къ самоуправленію. Гнейсту принадлежитъ очень остроумная классификація различныхъ видовъ контроля надъ самоуправленіемъ *); Гнейстъ различаетъ три вида контроля: административный, судебный и парламентскій. Первый видъ контроля существуетъ, по мнѣнію Гнейста, для охраны интересовъ самого государства; онъ видитъ слѣдующіе три вида этого административнаго контроля: 1) существованіе дисциплинарной власти по тѣмъ дѣламъ, поручаемымъ общинамъ, которыя входятъ въ кругъ такъ называемаго препорученнаго рода дѣлъ, 2) установленіе надзирающихъ инстанцій и 3) счетный контроль. Таковы три главнѣйшихъ проявленія понятія административнаго контроля по Гнейсту. Обращаемся теперь къ слѣдующей категоріи, къ правовому контролю. Правовой контроль представляется троякаго вида: 1) контроль гражданскихъ судовъ, 2) контроль уголовныхъ судовъ и 3) административная юстиція. Всѣ эти три вида, въ особенности понятіе объ административной юстиціи, какъ ее изъясняетъ Гнейстъ, существуютъ, главнымъ образомъ, для возстановленія нарушенныхъ правъ отдѣльныхъ лицъ. Наконецъ, послѣдній видъ контроля—парламентскій контроль, который имѣютъ въ виду для того, чтобы обезпечить интересы всего общества по отношенію къ злоупотребленіямъ, которыя могутъ быть въ мѣстномъ самоуправленіи — этотъ контроль троякаго вида: 1) спеціальный контроль посредствомъ петицій, интерпелляцій и т. п.; 2) общій контроль посредствомъ обозрѣнія всѣхъ дѣйствій самоуправленія, и, наконецъ, 3) отвѣтственность министровъ. Такимъ образомъ, терминологію Гнейста

*) Gneist. D. Englische Verwaltungsrecht, T. I, стр. 329—330.

можно различать слѣдующимъ образомъ: онъ предполагаетъ три вида контроля — административный, судебный и общественный, причемъ первый признаетъ онъ существующимъ для охраны интересовъ правительства, второй—для охраны интересовъ отдѣльныхъ лицъ и третій—ради охраны интересовъ общества. По поводу этихъ отношеній намъ предстоитъ сказать нѣсколько словъ, а именно: предлагаемая Гнейстомъ троякая классификація, какъ нѣкоторыя другія его теоретическія положенія, является главнымъ образомъ возведеніемъ въ общіе принципы порядковъ, найденныхъ имъ въ Англіи. Все то, что такъ хорошо укладывается въ эти рамки, есть какъ бы обобщеніе существующихъ въ Англіи государственныхъ учрежденій. Мы можемъ сказать, что многіе изъ этихъ видовъ контроля не вполнѣ приложимы къ континентальнымъ порядкамъ; напримѣръ, едва ли возможно допустить существованіе дисциплинарной власти, находящейся въ рукахъ администраціи. Точно также счетный контроль представляется очень труднымъ для приведенія его въ исполненіе во всѣхъ общинныхъ и земскихъ округахъ; кромѣ того, онъ можетъ явиться излишнимъ, такъ какъ мѣстное представительство иногда контролируетъ гораздо лучше, чѣмъ органы правительственнаго контроля. Далѣе, относительно судебнаго контроля, весьма спорный вопросъ, какъ мы укажемъ, возбуждаетъ административная юстиція, ибо совершенно вѣрно, что административная юстиція въ Германіи въ новѣйшее время и то, что хотятъ считать за административную юстицію въ Англіи, существуютъ ради охраны интересовъ отдѣльныхъ лицъ; но административная юстиція французскаго типа прямо существовала ради охраны интересовъ правительства и его органовъ. Наконецъ, что касается парламентскаго контроля и отождествленія его съ общественнымъ, то это представляется едва ли справедливымъ. Само общество можетъ проявлять свой контроль не только въ видѣ парламентскаго контроля, для этого у него существуютъ чисто общественныя средства, къ каковымъ относятся, главнымъ образомъ, свобода печати, право петицій и собраній; отвѣтственность министровъ дѣйствительно является контролемъ надъ самоуправленіемъ всего народа, но это уже переходитъ въ область политическихъ отношеній. Вся классификація Гнейста, очень остроумная по задуманной идеѣ, не можетъ быть выдержана и проведена послѣдовательно во всѣхъ ея деталяхъ, но тѣмъ не менѣе она можетъ служить руковод-

ствомъ для построенія системы контроля въ различныхъ государствахъ, и мы можемъ различать главнымъ образомъ, какъ руководящую классификацію, три вида контроля: административный, судебный и общественный, причемъ подъ административнымъ контролемъ мы будемъ разумѣть всѣ тѣ способы, посредствомъ которыхъ государство можетъ проявлять такъ или иначе свое отношеніе къ мѣстному управленію; другими словами, все вліяніе, которое мы видимъ, проявляется въ государствѣ какъ по отношенію лицъ, такъ и по отношенію мнѣній, выражаемыхъ мѣстнымъ представительствомъ. Затѣмъ, что касается судебнаго контроля, то здѣсь мы должны коснуться всѣхъ подраздѣленій Гнейста, именно выяснить роль гражданскаго, уголовнаго и административнаго суда. Подробное означеніе мѣръ контроля не будетъ останавливать нашего вниманія, какъ и надлежащая постановка всѣхъ его способовъ: свобода печати, свобода собраній и парламенты не входятъ въ предметъ нашего разсмотрѣнія.

---

§ 3. Контроль надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ въ Англіи.

Мы только что сказали, что классификація Гнейста вполнѣ приложима къ Англіи. Въ Англіи весь характеръ мѣстнаго управленія болѣе, такъ сказать, судебный; это есть специфическая черта англійскаго строя, которая дала возможность Гнейсту опредѣлить все самоуправленіе Англіи, какъ управленіе по законамъ, а не по распоряженіямъ; слѣдовательно это опредѣленіе сближаетъ англійскую систему Selfgovernement'а съ всякой системой судебныхъ должностей, ибо судебная должность также видитъ основу своей дѣятельности единственно въ законѣ. Въ виду такого судебнаго характера мы видимъ, что англійское начало отвѣтственности должностныхъ лицъ самоуправленія сводится къ судебной ихъ отвѣтственности; развитая система судовъ въ Англіи дѣлаетъ этотъ порядокъ наиболѣе важнымъ основаніемъ свободы, не только административной, но и политической. Кромѣ того, надъ англійскими должностными лицами самоуправленія, равно какъ и надъ всѣмъ судомъ, есть болѣе высшій контроль, который есть контроль пар-

ламента. Его нельзя отождествить только съ общественнымъ контролемъ, это контроль государственный или, вѣрнѣе, политическій. Ни одинъ парламентъ не близокъ такъ къ мѣстному самоуправленію, какъ парламентъ англійскій. Въ виду этого вся система англійскаго самоуправленія прорѣзывается рядомъ частныхъ биллей, проходящихъ почти по всѣмъ отраслямъ самоуправленія. При этомъ надо замѣтить, что парламентъ въ Англіи, какъ разъясняетъ Гнейстъ, является для насъ въ самыхъ различныхъ функціяхъ; прежде всего въ парламентѣ еще осталось значеніе судебнаго мѣста, но, правда, не въ общемъ порядкѣ, а какъ исключительно судебной инстанціи; затѣмъ, парламенту принадлежитъ также лежащая на рубежѣ между администраціей и судебной юрисдикціей—юрисдикція налоговъ; наконецъ, парламентъ является высшимъ совѣтомъ короля въ дѣлахъ управленія. Такимъ образомъ, въ этихъ трехъ значеніяхъ, имѣющихъ громадный интересъ для самоуправленія, парламентъ является весьма дѣятельнымъ органомъ. Для того, чтобы основать дѣйствительно законность въ государствѣ, мы встрѣчаемся въ англійскомъ правѣ съ развитой системой исковъ, причемъ нѣкоторые имѣютъ значеніе чисто судебное, являются способомъ судебнаго контроля надъ тѣми постановленіями selfgovernment'a, которыя имѣютъ судебный характеръ; другіе, наоборотъ, касаются чисто административной или, точнѣе, полицейской дѣятельности; всѣ эти иски являются, могущественнымъ основаніемъ англійской свободы. Указавъ на такое общее значеніе, которое имѣетъ судъ и парламентъ по отношенію къ самоуправленію, мы остановимся нѣсколько на указаніяхъ надъ тѣмъ, кто является контролирующей инстанціей по отношенію къ тѣмъ двумъ видамъ мѣстнаго самоуправленія въ Англіи, о которыхъ мы уже говорили. Аристократическое самоуправленіе Англіи, какъ извѣстно, выражается теперь институтомъ мировыхъ судей; поэтому мы видимъ, что къ нему-то болѣе всего и примѣнимо сказанное нами о судебномъ и парламентскомъ контролѣ надъ самоуправленіемъ. Что касается этого вида самоуправленія, то мы видимъ, что съѣздъ мировыхъ судей,—это единственное до закона 1888 года мѣстное представительство,—являлся апелляціонной инстанціей для цѣлаго ряда дѣлъ; главнѣйшія изъ нихъ были слѣдующія: 1) на его контроль переходили всѣ дѣла, касающіяся охраны порядка, въ особенности такъ называемаго ручательства въ добромъ пове-

деніи; 2) вся ремесленная полиція и выдача различныхъ концессій лежала также на его обязанности; затѣмъ онъ надзиралъ за производствомъ слѣдующихъ трехъ категорій дѣлъ: 3) рабочей полиціей, 4) содержаніемъ сумасшедшихъ, 5) содержаніемъ въ исправности мѣръ и вѣсовъ и наконецъ 6) онъ разрѣшалъ всякія общинныя дѣла, которыя возбуждали споръ. Такимъ образомъ, съѣздъ мировыхъ судей являлся окончательной инстанціей для всѣхъ вышеупомянутыхъ родовъ дѣлъ. Государство, пока довѣряло этому органу, вполнѣ считало ненужнымъ предъявлять какую-либо иную систему взамѣнъ ея; когда появились на сцену системы бюро, какъ специфическаго выразителя демократическаго вида самоуправленія, то мы видимъ, что четвертныя сессіи по отношенію къ нимъ явились также частью апеляціонной инстанціей. По дѣламъ этихъ бюро, касающимся призрѣнія бѣдныхъ и дорожнаго управленія, четвертныя сессіи были верховной инстанціей. Что касается другихъ дѣлъ, каковыми были народное образованіе и санитарная часть, то здѣсь, мы видимъ, правительство пошло инымъ путемъ. Создавая различные дистрикты для народнаго образованія и такъ называемыя школьныя бюро, затѣмъ, создавъ въ 1848 году особые санитарные дистрикты, оно пыталось образовать особыя центральныя бюро охраненія народнаго здравія и школьныя бюро при тайномъ совѣтѣ, которыя должны были охранять интересы цѣлаго общества, и потому этимъ бюро предоставлено было не только право надзора, но и право руководства. Кромѣ функціи собранія отчетовъ, центральныя бюро по отношенію къ мѣстному самоуправленію пользовались правомъ издавать обязательныя для нихъ постановленія; далѣе, распредѣлять между ними расходы и, наконецъ, предписывать тѣ или иныя мѣры; словомъ, эта система напоминала во многомъ систему административной централизаціи.

Мы видѣли изъ первой главы, что бюро мѣстнаго управленія при тайномъ совѣтѣ явилось именно такимъ учрежденіемъ, которое желало сосредоточить въ своемъ завѣдываніи надзоръ надъ всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ въ Англіи. Созданіе его въ 1871 году можно объяснить тѣмъ, что создалось уже предубѣжденіе противъ стараго аристократическаго режима самоуправленія и не сдѣлано было еще поворота по отношенію къ новому демократическому его виду.

Организація и образъ дѣйствія этого центральнаго учрежденія для завѣдыванія всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ Англіи (Local government Board) *) представляется въ слѣдующемъ видѣ: бюро мѣстнаго управленія основано закономъ 14 августа 1871 года.

Оно состоитъ *изъ президента, опредѣляемаго и увольняемаго Королевою, и изъ слѣдующихъ членовъ ex officio: лорда-президента тайнаго совѣта, главныхъ государственныхъ секретарей*, хранителя или Канцлера государственной печати (Lord Privy Seal) и канцлера казначейства. Само же центральное учрежденіе по мѣстному управленію можетъ назначать приказами такое число секретарей, ихъ помощниковъ, инспекторовъ, аудиторовъ, клерковъ, разсыльныхъ и другихъ должностныхъ лицъ и служащихъ, какое будетъ признано имъ необходимымъ съ утвержденія государственнаго казначейства. Члены центральнаго учрежденія не получаютъ никакого вознагражденія за свои труды именно въ этомъ учрежденіи.

Президентъ же, секретари и другія должностныя лица получаютъ жалованье. Президентъ и одинъ изъ секретарей центральнаго учрежденія по мѣстному управленію могутъ быть въ то же самое время избираемы въ нижнюю палату парламента. Предметы вѣдомства центральнаго учрежденія суть слѣдующіе: во-I-хъ, на него перенесены всѣ права и обязанности учрежденія по примѣненію законовъ о бѣдныхъ (Poor Law Board), которое съ симъ вмѣстѣ и закрыто; во-II-хъ, слѣдующія уполномочія и обязанности государственнаго секретаря, какъ-то: во-1-хъ, перепись рожденій, браковъ и смертныхъ случаевъ; во-2-хъ, всѣ мѣропріятія, относящіяся къ охраненію общественнаго здравія; въ-3-хъ, завѣдываніе всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ; въ-4-хъ, осушка болотъ (drainage) и всѣ подобные предметы санитарнаго вѣдомства; въ-5-хъ, надзоръ за банями и купальнями; въ-6-хъ, всякаго рода общественныя улучшенія (public Improvements); въ-7-хъ, улучшеніе города (Town's Improvement); въ 8-хъ, попеченіе о благоустройствѣ жилищъ ремесленниковъ и рабочихъ, и въ-9-хъ, завѣдываніе мѣстными доходами (Returns) и мѣстными налогами; въ-III-хъ, нѣкоторыя права и обязанности тайнаго совѣта Королевы (Privy Council), какъ-то: предупрежденіе болѣзней и оспопрививаніе.

---

*) О централизаціи мѣстнаго самоуправленія въ Англіи и объ организаціи центральнаго бюро см. *Gneist*. Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart. II Band. 1884, стр. 888—913.

Всякое правило, всякій приказъ, всякое распоряженіе, сдѣланные центральнымъ бюро, получаютъ законную силу, если они подписаны, со скрѣпою печатью учрежденія, его президентомъ или однимъ изъ членовъ ex officio и скрѣплены секретаремъ или его помощникомъ.

Бюро мѣстнаго управленія облечено властью распускать или закрывать союзы приходовъ, учреждать новые, или уменьшать размѣры прежнихъ простымъ распоряженіемъ. Оно можетъ также увольнять всякое должностное лицо, состоящее на жалованьи по управленію пособіемъ бѣднымъ и опредѣлять должностныхъ лицъ, если надзиратели бѣдныхъ упустятъ сдѣлать это. Центральное учрежденіе можетъ составлять обязательныя правила о пособіи бѣднымъ внѣ дома и на дому, о воспитаніи дѣтей бѣдныхъ, о приготовленіи отчетовъ и сообщенія по примѣненіи законовъ о пособіи бѣднымъ. Кромѣ этихъ мѣръ, напоминающихъ систему административной централизаціи въ Англіи, гораздо дѣйствительнѣе охраняются интересы государства и общества помощью суда и парламента. Судебный контроль дѣйствительнѣе всего проявляется въ томъ, что всякое должностное лицо, нарушивши свои полномочія, можетъ быть привлечено къ отвѣтственности и присуждено къ вознагражденію за убытки *). Эта черта англійскаго права особенно цѣнна для цѣли контроля. Должностное лицо не станетъ понапрасну пользоваться своей властью, и въ то же время, благодаря подобной мѣрѣ, администрація можетъ быть снабжена значительно бо́льшими правами: возможность отвѣтить своимъ состояніемъ предохраняетъ администратора отъ злоупотребленія властью, но не помѣшаетъ законному пользованію ею. Какъ для аристократиче-

---

*) Разсужденія Гнейста (Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart. I Band. 1883. Стр. 376 — 381) относительно имущественной отвѣтственности должностныхъ лицъ страдаютъ значительною неопредѣленностью и неясностью, — въ заключеніе все-таки можно вывести правила о необходимости подобной отвѣтственности, — приводимъ цитаты Гнейста: «Wo ein obrigkeitlicher Beamter überhaupt keine Jurisdiction hat oder seine Jurisdiction überschreitet oder innerhalb seiner Jurisdiction die wesentlichen Formen so verletzt, dass sein Verfahren nichtig wird: so wird sein Verfahren als ein act coram non judice, und es tritt eine Civilklage auf Schadenersatz ein, auch wenn er ohne bösen Vorsatz handelt». Die regelmässige Klage ist dann eine action of trespass, nach Umständen eine action of false imprisonment, und die sonst entsprechende Klage für Rechtsverletzungen unter Privaten (die Einzelheiten im Broom. Const. Law. 1866. s. 762—794).

скаго, такъ и для хозяйственнаго вида самоуправленія имѣетъ одинаковое значеніе контроль высшихъ судовъ *).

Рядъ мѣръ, которыя Гнейстъ относитъ къ области административной юстиціи въ Англіи (юрисдикція четвертныхъ съѣздовъ мировыхъ судей), примѣнимъ одинаково и къ демократическому самоуправленію **); въ этомъ смыслѣ можно сказать, что Англія относительно устройства отвѣтственности своихъ органовъ разрѣшаетъ этотъ вопросъ такъ же удачно, какъ она разрѣшаетъ послѣднее время и вопросъ компетенціи и организаціи мѣстныхъ учрежденій. Она могла допустить такую статью въ законѣ, каковой является статья 10-я закона 1888 г., которая говоритъ, что всѣ дѣла, переданныя по прежнимъ постановленіямъ бюро мѣстному управленію, или школьнымъ бюро, или другимъ центральнымъ учрежденіямъ, могутъ быть впослѣдствіи предоставлены завѣдыванію совѣтовъ въ графствахъ. Мы уже говорили о значеніи этой статьи, которая является доказательствомъ высказанной нами мысли, что разъ англійское законодательство убѣдилось, что нашло хорошій органъ мѣстнаго самоуправленія, которому оно можетъ довѣрять, то оно снова возвращается къ исконному началу своей администраціи—началу децентрализаціи; система новаго закона установляетъ для графскихъ совѣтовъ тѣ же способы отвѣтственности, которые существовали и ранѣе; слѣдовательно, демократическое самоуправленіе Англіи, вопреки мнѣнію Гнейста, оказалось вполнѣ способнымъ войти въ тѣ же отношенія къ государству, въ которыхъ стояло самоуправленіе на началѣ повинности. Тотъ же судебный контроль, тотъ же парламентскій контроль явились отличными способами и въ новомъ законѣ отстоять права отдѣльныхъ лицъ, общества и государства въ случаѣ нарушенія ихъ правъ органами самоуправленія. Такимъ образомъ, мы можемъ опредѣлить общее значеніе англійскаго права, что оно въ опредѣленіи отвѣтственности мѣстныхъ органовъ самоуправленія является выразителемъ преимущественно начала судебной отвѣтственности. Эта общая черта совершенно выдѣляетъ его изъ другихъ системъ континента во всѣхъ государствахъ, о ко-

---

*) См. Gneist. Ibidem. I Band, стр. 404—413 относительно проявленія этого способа контроля: I whrit of certiorari, II whrit of mandamus III whrit of habeas corpus и IV whrit of prohibition и quo warranto.

**) См. Gneist. Ibidem. I Band, стр. 399—402; II Band, стр. 918—922.

торыхъ намъ придется говорить; только въ одной Испаніи мы видимъ попытку ввести это начало судебной отвѣтственности органовъ самоуправленія.

---

§ 4. Административныя распоряженія и различные виды контроля.

Выше мы уже указывали на то значеніе, которое имѣло появленіе административнаго распоряженія для измѣненія взглядовъ на самоуправленіе и на самый характеръ административной дѣятельности.

Что̀ такое само административное распоряженіе — на это отвѣтъ въ наукѣ является крайне туманный *). Отличіе закона и административнаго распоряженія полагаютъ не столько въ содержаніи, сколько въ формѣ изданія. Въ конституціонныхъ государствахъ отличіе заключается въ слѣдующемъ: норма права, изданная посредствомъ парламента, есть законъ; норма права, изданная безъ согласія парламента, есть распоряженіе **). Таково общеупотребительное противоположеніе закона и распоряженія: но наряду съ этимъ противоположеніемъ необходимо было выяснить, къ чему относить тѣ постановленія парламента, которыя не имѣютъ характера прямого распоряженія; поэтому Гнейстъ и пытается найти правовую природу бюджетнаго права,

---

*) По вопросу объ отношеніи закона и распоряженія въ 1887 году появилось прекрасное сочиненіе Іеллинека: «Gesetz und Verordnung». Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Сочиненіе это особенно занимается разборомъ различныхъ мнѣній объ отношеніи закона и распоряженія: см. стр. 366—393. «Nach dem Verhältnisse des Gesetzes zur Verordnung haben sich demnach zwei juristischrelevante Eintheilungen derselben ergeben. Die *Verfassungs*-und die *gesetzmässigen* Verordnungen, ferner die *selbständigen* und die unselbständigen. Unter den selbständigen treten hervor als besondere Kategorie die *gesetzersetzenden*. Die unselbständigen zerfallen in *gesetzvollziehende* und *gesetzergänzende* Verordnungen; von den letzteren beruht die erste unmittelbar auf Verfassungsrechtssatz, die zweite auf speciellem Gesetze. Dem Inhalte nach zerfallen die Verordnungen in zwei Klassen: in Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen (стр. 384).

**) *Gneist*. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, стр. 73: «Gesetz ist die mit Zustimmung der Landesvertretung erlassene Verordnung, Verordnung der Ausdruck des Staatswillen ohne diese Zustimmung».

которое не есть въ сущности законъ и въ то же время не есть правительственное распоряженіе *).

Штейнъ даетъ слѣдующую классификацію распоряженій: 1) исполнительныя распоряженія, 2) собственныя распоряженія и 3) чрезвычайныя распоряженія. Первыя—суть простыя предписанія власти о приведеніи въ исполненіе какихъ-либо мѣръ, такъ что не заключаютъ въ себѣ никакой новой нормы права; послѣднія являются тогда, когда на-лицо какая-нибудь сильная опасность; поэтому они могутъ издаваться, когда пріостанавливаются дѣйствія различныхъ властей въ государствѣ. Наконецъ, вторая категорія, собственно распоряженія, и есть то, что разумѣли мы теперь подъ словомъ «административное распоряженіе», а это именно такія исходящія отъ административной власти нормы права, которыя не могутъ противорѣчить закону, но въ то же время являются попыткой создать какія-либо новыя отношенія въ обществѣ и государствѣ. Условія, которыя обыкновенно ставятся, главнымъ образомъ, суть слѣдующія: 1) распоряженіе не должно противорѣчить закону и 2) распоряженіе должно быть издано съ соблюденіемъ всѣхъ формальностей, требуемыхъ для этого закономъ. Въ послѣднемъ изданіи своего учебника, въ 1889 году, Штейнъ считаетъ Verordnung выраженіемъ воли Regierung'a **): государство выражаетъ свою волю въ законѣ, правительство выражаетъ свою волю въ распоряженіи. Такимъ образомъ, присвоеніемъ Verordnung'a исключительно правительству онъ какъ бы подъ собственно административнымъ распоряженіемъ разумѣетъ центральныя министерскія распоряженія; но мы должны имѣть въ виду, что подъ общее наименованіе «право административныхъ распоряженій» нужно подвести все то, что можетъ быть издано въ предѣлахъ закона всѣми видами административной власти, министерской или мѣстной правительственной,—словомъ, все то, что является основаніемъ для новыхъ правоотношеній въ государствѣ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что не только министерству предоставлено право въ предѣлахъ закона издавать такія общія постановленія, но что мѣстнымъ учрежденіямъ также предо-

*) См. Gneist. Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen, 1879. Illinek назв. соч., стр. 130—177.

**) Stein. Hndb. der Verwaltungslehre 1889: см. также *Stein*. Die Verwaltungslehre, Band I (1869 г.) стр. 43, 71 и слѣд.

ставляется возможность и право издавать подобныя распоряженія. Чѣмъ болѣе заботы о благосостояніи переходитъ къ общиннымъ и земскимъ представителямъ, тѣмъ болѣе административныя распоряженія въ тѣсномъ смыслѣ пріурочиваются къ задачамъ мѣстнаго представительства. Въ этомъ смыслѣ мы должны и разсматривать этотъ вопросъ, ибо тамъ, гдѣ самоуправленію придается какое-нибудь значеніе, тамъ сейчасъ же мы видимъ, что мѣстному представительству предоставлено довольно широкое право изданія такихъ административныхъ распоряженій, причемъ ихъ терминологія въ Германіи сводится къ выраженію статутовъ, а въ нашемъ правѣ—къ выраженію «обязательныя постановленія». Германскіе законы, какъ въ Пруссіи, такъ и въ Австріи, такъ и въ другихъ странахъ предоставляютъ мѣстному представительству, уѣздному и губернскому, издавать, какъ оно выражается, «мѣстные статуты». Такимъ образомъ, этотъ мѣстный статутъ является дѣйствительно мѣстнымъ распоряженіемъ, ибо верховный критерій его есть законъ; статутъ не можетъ отмѣнить ничего такого, что̀ предписываетъ законъ. Въ иной формѣ признаетъ право изданія обязательныхъ постановленій наше русское законодательство. Впервые это важное для мѣстнаго самоуправленія право явилось при обсужденіи Городового Положенія 1870 года; оно было возбуждено сперва II Отдѣленіемъ Собств. Е. И. В. Канцеляріи С.-Петербургскимъ оберъ-полицмейстеромъ генералъ-адъютантомъ Треповымъ. Генералъ-адъютантъ Треповъ въ своемъ отзывѣ на проектъ новаго Городового Положенія высказалъ мысль, что необходимость изданія различныхъ мѣръ отъ полиціи по охранѣ, устройству и безопасности въ городахъ часто не достигаетъ своей цѣли, во-первыхъ потому, что у полиціи нѣтъ всѣхъ средствъ знать условія города, а во-вторыхъ — требуется извѣстный авторитетъ согласія городского общества *). Ввиду этого затѣмъ Треповъ и предлагалъ возбудить въ законодательномъ порядкѣ вопросъ о предоставленіи городскимъ думамъ, по соглашенію съ мѣстной полиціей, издавать обязательныя постановленія. Коммиссія, вырабатывавшая законъ 1870 года, приняла этотъ проектъ, и такимъ образомъ въ Городовомъ Положеніи впервые явилось у мѣстнаго самоуправленія право изданія обязательныхъ постановленій. Правда—эти обяза-

*) См. Матеріалы по общественному устройству городовъ. Т. III, стр. 204 и 451.

тельныя постановленія должны были издаваться по соглашенію съ полиціей, но за то самый объемъ ихъ былъ значительно шире, чѣмъ тотъ объемъ, который предоставленъ мѣстному представительству въ Австріи и Пруссіи по изданію мѣстныхъ статутовъ. Черезъ нѣсколько лѣтъ это право получили и земскія учрежденія—въ 1873 году по вопросу о страхованіи, а въ 1879 году двумя законами имъ предоставлено было право издавать обязательныя постановленія по борьбѣ съ чумой рогатаго скота (марта 27-го), а затѣмъ и по санитарной части вообще (августа 9-го). Эти скромныя права земства получили значительное развитіе въ законодательствѣ 12-го іюня 1890 г.; но къ сожалѣнію новый законъ, расширивъ право земскихъ учрежденій по изданію этихъ постановленій, пріурочилъ право изданія къ компетенціи губернскаго земскаго собранія, такимъ образомъ лишилъ уѣздныя собранія права самостоятельно рѣшать вопросъ о необходимости такой мѣры. Подобное разрѣшеніе вопроса является едва ли желательнымъ, такъ какъ губернскія собранія значительно отстоятъ дальше отъ нуждъ самого населенія. Мы останавливались на австрійскомъ, прусскомъ и русскомъ законодательствѣ, такъ какъ въ нихъ этотъ вопросъ опредѣленнѣе и обстоятельнѣе разрѣшенъ; во всѣхъ остальныхъ системахъ, какъ мы видѣли, слишкомъ смѣшаны правительственный и земскій элементы, дабы, такъ сказать, придавать особенное значеніе самостоятельности распоряженій мѣстныхъ совѣтовъ, ибо эти распоряженія, какъ увидимъ ниже, поставлены подъ очень сильный контроль правительственной власти, да къ тому же и въ самомъ сердцѣ ихъ правительство имѣетъ обыкновенно одного изъ своихъ представителей. Для насъ важно знать, что если эта мѣра въ западномъ правѣ представляется вполнѣ согласною съ основными законами, то въ нашемъ правѣ она является значительнымъ противорѣчіемъ съ нашими основными законами. Примѣчаніе къ статьѣ 51-ой основныхъ законовъ Россійской Имперіи говоритъ слѣдующее: «мѣры, примѣняемыя къ исполненію закона, или опредѣленію существующаго и не отличающія никакихъ законовъ предъидущихъ, но служащія къ единому разрѣшенію недоумѣній или затрудненій въ образѣ исполненія, а также общее подтвержденіе существующихъ узаконеній—не составляютъ въ себѣ новаго закона». Это примѣчаніе поясняетъ намъ статью 51-ю, которая говоритъ о томъ, чѣмъ долженъ быть законъ. Изъ текста этой

статьи и примѣчанія къ ней вытекаетъ, что наше право не признаетъ распоряженія, какъ такого акта администраціи, который установляетъ самостоятельно-дѣйствующую норму права.* Распоряженіемъ по тексту примѣчанія 51-й статьи можетъ быть «разрѣшеніе недоумѣнія или затрудненія въ образѣ исполненія или общее подтвержденіе узаконеній». Очевидно, современное право гораздо шире предоставляетъ область административнаго распоряженія, ибо часто самъ законъ предоставляетъ администраціи издать цѣлый рядъ правилъ, которыя далеко переходятъ за тѣ рамки, въ которыя должно встать разрѣшеніе недоумѣній или затрудненій лишь въ области исполненія. Точно также и въ Учрежденіи Министерствъ мы видимъ, что статья 194-ая допускаетъ только принятіе всѣхъ мѣръ, нужныхъ къ дѣйствію закона, такъ что очевидно сводъ законовъ стоитъ на старой точкѣ зрѣнія на законодательную технику, а именно, что только законъ можетъ быть основаніемъ какихъ-либо правоотношеній. Ввиду этого взгляда мы видимъ, что въ нашемъ правѣ для цѣлей законности проведено довольно послѣдовательно начало такъ называемаго закономѣрнаго повиновенія. Это закономѣрное повиновеніе указано, какъ въ основныхъ законахъ, такъ и во II томѣ въ общегубернскихъ учрежденіяхъ. Сущность его состоитъ въ томъ, что всякое мѣсто, получивъ законъ или распоряженіе высшей власти, должно сообразить, не является ли этотъ законъ противорѣчащимъ прежнимъ законамъ, или неудобнымъ для исполненія, и тогда оно обязано представить этой власти свои соображенія; власть, разрѣшающая всѣ недоумѣнія, есть Сенатъ, и въ случаѣ вторичнаго подтвержденія Сенатомъ своего указа, оно должно его исполнить. Что касается министерскихъ распоряженій, то и въ случаѣ подтвержденія мѣсто должно его представить въ Правительствующій Сенатъ. Очевидно, всѣ эти благія намѣренія расчитаны на нѣчто иное, чѣмъ человѣческія силы, особенно въ такомъ государствѣ, гдѣ мало развита культура и образованіе, такъ что, несмотря на такія прекрасныя статьи, которыя существовали въ нашемъ законодательствѣ, законность нисколько не выигрывала отъ признанія и даже отъ предписанія администраціи не безусловнаго, а лишь одного закономѣрнаго повиновенія.

Когда появилось Городовое Положеніе съ своимъ административнымъ распоряженіемъ, въ видѣ обязательнаго постанов-

ленія, тогда администрація впервые была поставлена по отношенію къ самоуправленію въ отношенія контроля. Ее вооружили правомъ протеста и въ то же время самому городскому самоуправленію дозволили право жалобы на дѣйствія администраціи по отношенію къ ней; слѣдовательно въ 70-хъ годахъ у насъ явились совершенно новые виды контроля надъ администраціей. Такимъ образомъ, мы можемъ сказать, что въ нашемъ правѣ является противорѣчіе двухъ теченій: формально до сихъ поръ право наше не признаетъ иныхъ правъ ограниченія законности, какъ право закономѣрнаго повиновенія администраціи, между тѣмъ какъ въ области земскихъ и городскихъ учрежденій оно допускаетъ новые, такъ сказать, европейскіе способы установленія законности. При этомъ надо замѣтить, что, допустивъ въ 1870 г. право административныхъ распоряженій, наше право въ послѣднее время все болѣе и болѣе идетъ по этому пути. Кромѣ общественныхъ учрежденій, въ 1876-мъ году губернаторы и даже начальники мѣстной полиціи снабжены были властью издавать распоряженія объ общественной безопасности; затѣмъ все болѣе и болѣе мы встрѣчаемъ въ законодательствѣ предоставленіе министрамъ издавать различныя административныя распоряженія, въ видѣ инструкцій, правилъ, циркуляровъ и т. п. Объемъ этихъ различныхъ второстепенныхъ нормъ является даже весьма ощутительнымъ для практики, ибо часть населенія даже не можетъ знать всѣхъ различныхъ распоряженій, исходящихъ не отъ законодательной власти. Для этого является крайне желательнымъ точное соблюденіе правила, чтобы всѣ высшія административныя распоряженія были опубликованы черезъ Сенатъ и, такимъ образомъ, явилась бы возможность Сенату согласовать эти учрежденія съ закономъ и наблюдать за тѣмъ, чтобы въ нихъ не было какого-либо противорѣчія. Такимъ образомъ, мы въ результатѣ можемъ видѣть, что появленіе административнаго распоряженія на сцену весьма значительно усилило самостоятельность мѣстнаго самоуправленія *). Въ виду такой новой самостоятельности является особое значеніе, которое слѣдуетъ придавать вопросу о контролѣ надъ мѣстными учрежденіями.

---

*) О значеніи административныхъ распоряженій въ нашемъ правѣ см. статью проф. *Градовскаго:* «Законъ и распоряженіе по русскому праву». Сборн. Госуд. Знаній. Т. I.

Прежде чѣмъ перейти къ опредѣленію различныхъ системъ— административнаго или судебнаго или общественнаго контроля, существующаго на континентѣ, мы должны остановиться на различеніи двухъ основныхъ видовъ, которые встрѣчаются въ континентальномъ законодательствѣ, и удовлетворительное разрѣшеніе этого вопроса значительно можетъ подвинуть успѣшное веденіе самоуправленія. Весьма важно опредѣлить, чѣмъ долженъ быть контроль надъ самоуправленіемъ, контролемъ надъ *законностью* постановленій или надъ *цѣлесообразностью* ихъ. Въ виду того, что всякому административному распоряженію ставятся единственныя рамки законности, слѣдуетъ, что въ области административныхъ распоряженій, а ужъ и подавно въ области всѣхъ другихъ постановленій — основаніемъ отвѣтственности земскаго и общиннаго самоуправленія можетъ быть только незаконность его дѣйствій. Поэтому для администраціи при недовольствѣ частныхъ лицъ постановленіемъ самоуправленія долженъ быть мѣркою только законъ, и разборъ дѣла является крайне легкимъ, такъ-какъ оно должно разрѣшаться только съ точки зрѣнія закона; поэтому контроль за законностью можетъ быть всецѣло ограниченъ областью суда. Слѣдующій видъ контроля есть контроль за цѣлесообразностью. Такимъ образомъ, здѣсь уже не входятъ въ обсужденіе того, соблюденъ законъ или нѣтъ; законъ можетъ быть соблюденъ вполнѣ, но лишь обращаютъ вниманіе, насколько цѣлесообразны принятыя мѣры; если представляется довольно точная возможность опредѣлять законность и незаконность постановленія, то относительно цѣлесообразности едва ли могутъ быть какія-нибудь твердыя правила. Наше право, допускающее этотъ надзоръ, употребляетъ терминологію: «дѣйствія противныя общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ». Это выраженіе едва ли что-либо выясняетъ, и вотъ почему надзоръ надъ цѣлесообразностью является крайне туманнымъ, и въ силу своей туманности подчасъ и вреднымъ. Надзоръ этотъ въ сущности можетъ окончательно лишить всякой самостоятельности и значенія мѣстныя учрежденія, ибо трудно представить себѣ такую инстанцію, которая была бы компетентна въ отмѣнѣ постановленія, по ея мнѣнію нецѣлесообразно постановленнаго какимъ-нибудь собраніемъ. Если мы представимъ себѣ, что надзирающею инстанціею надъ цѣлесообразностью будетъ та же земская инстанція, напримѣръ, губернское собраніе надъ уѣзд-

нымъ, то и этотъ порядокъ вещей мы не можемъ признать достаточною гарантіею самостоятельности уѣзда, ибо кто ручается, что высшее представительство знакомо со всѣми тѣми нуждами, благодаря которымъ уѣздное собраніе постановило свое рѣшеніе. Итакъ, мы можемъ заключить, что съ истинной свободой самоуправленія надзоръ за цѣлесообразностью представляется несовмѣстимымъ.

---

§ 5. Виды и значеніе административнаго контроля.

Мы разсмотримъ теперь виды контроля въ европейскомъ законодательствѣ и въ порядкѣ нашего разсмотрѣнія будемъ слѣдовать восходящей прогрессіи сложности этого контроля. Наиболѣе простымъ и легкимъ на видъ онъ представляется во Франціи, наиболѣе сложнымъ—въ германскихъ государствахъ; въ промежуткѣ между этими двумя системами, опять въ порядкѣ постепенности, находятся государства: 1) Италія, Бельгія, Голландія, 2) Скандинавскія государства и 3) Испанія и Португалія.

Французская система контроля тѣсно связана съ раздѣленіемъ всѣхъ дѣлъ самоуправленія на государственныя и общинныя; дѣленія, какъ извѣстно, установлены впервые закономъ 14 декабря 1789 года. Первыя находятся подъ опекой (autorité), вторыя—подъ надзоромъ (la surveillance и l'inspection). Современное употребленіе опеки и надзора выражается или въ рядѣ мѣръ, вліяющихъ на составъ собранія, или въ рядѣ мѣръ, вліяющихъ на рѣшенія собраній. Мѣры перваго рода существуютъ, главнымъ образомъ, въ правѣ администраціи распустить собранія. Роспускъ собраній производится президентомъ республики посредствомъ мотивированнаго декрета, и слѣдующіе выборы назначаются не позднѣе, какъ въ четвертое воскресенье послѣ роспуска. Ограниченіе воли президента существуетъ лишь въ томъ, что во время сессій парламента роспускъ долженъ быть съ согласія этого парламента. Мѣры второго рода сводятся, во-первыхъ, къ стѣсненію финансовой власти мѣстнаго самоуправленія: проекты бюджета и утвержденіе бюджета принадлежатъ администраціи; такимъ образомъ, собранію принадлежитъ лишь совѣщательная часть, и, во-вторыхъ, къ утвержденію различныхъ постановленій. Въ этомъ

отношеніи важно различать общинныя и департаментскія собранія. Всѣ постановленія муниципальныхъ совѣтовъ можно раздѣлить на шесть категорій: постановленія, не находящіяся подъ контролемъ правительственной власти; эти постановленія могутъ касаться какъ интересовъ государства, такъ и интересовъ департамента и общины: изъ дѣлъ, отнесенныхъ къ этой категоріи, государство заинтересовано въ распредѣленіи прямыхъ налоговъ, департаменты — въ распредѣленіи добавочныхъ сантимовъ, а общины заинтересованы въ установленіи максимума для добавочныхъ сантимовъ въ оныхъ. Вторая категорія суть окончательныя постановленія администраціи по этимъ постановленіямъ, право нулитета въ случаѣ нарушенія закона или распоряженія или превышенія власти. Третій родъ постановленій, которыя могутъ быть отмѣнены, suspendus, черезъ три мѣсяца послѣ закрытія собранія, — затѣмъ четвертая категорія дѣлъ: постановленія, требующія утвержденія, именно дѣла бюджета, дѣла отчетности, дѣла вотированія экстраординарныхъ добавочныхъ сантимовъ и нѣкоторыя другія. Пятая категорія: avis и veux, и послѣдняя категорія: желаніе и возраженіе *). Изъ этого мы видимъ, что французскія собранія поставлены подъ довольно строгій контроль администраціи, что касается утвержденія различныхъ ихъ совѣтовъ. Подобно тому, какъ совѣщательный органъ, такъ и исполнительный органъ въ общинѣ, — меръ, находится подъ двоякаго рода контролемъ. Какъ представитель власти, онъ находится подъ опекой высшей администраціи, какъ глава муниципальнаго управленія, онъ находится подъ его надзоромъ. Въ этихъ основныхъ чертахъ и заключаются всѣ виды административнаго контроля Франціи; изъ этого мы заключаемъ, что французская система представляется весьма строгой во всемъ, что̀ касается проявленія самостоятельности общины. Относительно административной опеки во Франціи надъ департаментскимъ самоуправленіемъ мы можемъ сказать слѣдующее: подобно тому, какъ въ общинахъ и по отношенію къ департаментамъ принадлежитъ правительству 1) право роспуска департаментскаго совѣта; 2) право нулитета постановленій посредствомъ декрета или самимъ префектомъ; 3) утвержденіе бюджета декретомъ въ числѣ мѣръ, сознаю-

*) См. перечисленіе предметовъ вѣдомства мѣстныхъ учрежденій Франціи во Гл. II нашего сочиненія (§ 3 и 4).

щихъ бюджетное право, находится такое постановленіе, что обязательные расходы могутъ быть внесены декретомъ и закономъ, и кромѣ того законъ требуетъ утвержденія пріобрѣтеній и экстраординарныхъ сантимовъ, если департаментскій совѣтъ не собрался или разошелся, не распредѣливъ прямыхъ налоговъ между общинами. Эти всѣ мѣры показываютъ, насколько стѣснена финансовая власть департамента. Для полноты картины административной опеки надъ департаментскимъ самоуправленіемъ надо добавить, что не требующія утвержденія постановленія департаментскихъ совѣтовъ въ теченіи 20-ти дней отъ закрытія сессій могутъ вызвать заявленіе префекта объ ихъ недѣйствительности. Онъ сообщаетъ о своемъ соображеніи предсѣдателю совѣта и коммиссіи и черезъ два мѣсяца дѣло должно быть или исполнено, или отмѣнено. Префектъ также прекращаетъ засѣданія делегатовъ различныхъ департаментскихъ совѣтовъ. Если мы теперь припомнимъ, что говорилось нами при опредѣленіи значенія компетенціи самоуправленія во Франціи, и сопоставимъ съ этимъ только-что указанные способы вліянія администраціи на рѣшеніе и на составъ мѣстнаго представительства, то мы можемъ безошибочно сказать, что система всеобщей подачи голосовъ, существующая во французской общинѣ и департаментѣ, нисколько не помогаетъ обществу имѣть дѣйствительные свои органы въ общинныхъ и генеральныхъ совѣтахъ. Перейдемъ теперь въ указанномъ выше порядкѣ къ слѣдующимъ государствамъ.

Весьма аналогичный порядокъ въ организаціи административнаго контроля мы замѣчаемъ прежде всего въ Бельгіи *). Въ Бель-

*) Административный надзоръ и контроль Бельгіи проявляются въ слѣдующемъ видѣ: Надзоръ короля по провинціальному управленію выражается путемъ утвержденія или отмѣны. Постановленія провинціальнаго совѣта должны быть непремѣнно, до приведенія ихъ въ исполненіе, повергаемы на утвержденіе короля, если ихъ предметъ заключается въ смѣтѣ расходовъ провинціи, средствахъ къ ихъ покрытію и въ займахъ. Королевское утвержденіе требуется также относительно полицейскихъ правилъ и содержанія общинныхъ дорогъ. Всѣ другія постановленія совѣта приводятся въ исполненіе безъ всякаго утвержденія. Однако рѣшенія совѣта могутъ быть повергнуты на утвержденіе короля, въ силу заявленія (déclaration) или задержанія (réserve) губернатора, если ихъ предметъ состоитъ: А) въ основаніи общеполезныхъ заведеній, за счетъ провинціи; Б) въ пріобрѣтеніяхъ, обмѣнахъ, отчужденіяхъ и сдѣлкахъ, цѣнность которыхъ превышаетъ десять тысячъ франковъ; В) въ проведеніи дорогъ, каналовъ и постройкѣ другихъ общественныхъ работъ, вполнѣ или отчасти, на провинціальныя суммы, если ихъ весь расходъ превышаетъ пятьдесятъ тысячъ франковъ; Г) въ провинціальныхъ уставахъ внутренняго управленія и въ постановленіяхъ по полиціи.

гіи, какъ мы говорили выше, впервые было заимствовано указанное нами дѣленіе; сообразно съ этимъ явилась тамъ же терминологія: контроля, опеки и надзора, но есть нѣкоторыя отклоненія отъ французской системы въ томъ смыслѣ, который сообщаетъ бо́льшую самостоятельность самоуправленію. Къ числу этихъ отклоненій надо отнести то постановленіе, что 1) общинный совѣтъ не можетъ быть распущенъ и 2) необходимо указать на тѣ мѣры, которыя содѣйствуютъ административному контролю. Эти мѣры суть уже указанныя нами права назначенія предсѣдателя общинныхъ и земскихъ исполнительныхъ органовъ. Мы видимъ затѣмъ, что относительно распоряженій мѣстнаго представительства бельгійское законодательство весьма широко предоставило

Постоянный органъ надзора есть губернаторъ: его надзирающая и контролирующая дѣятельность по отношенію къ провинціальному самоуправленію проявляется: А) въ правѣ его присутствовать въ засѣданіяхъ провинціальнаго совѣта съ совѣщательнымъ голосомъ и въ предсѣдательствованіи его въ постоянной депутаціи съ рѣшающимъ голосомъ; Б) въ правѣ распоряженій о разъясненіи дѣлъ, подлежащихъ обсужденію совѣта или депутаціи; В) въ направленіи работъ разныхъ бюро провинціальнаго управленія и въ наблюденіи за ходомъ ихъ; Г) въ томъ, что губернаторъ можетъ потребовать, чтобы совѣтъ или депутація обсудили дѣло, которое онъ передаетъ на ихъ заключеніе; Д) въ опротестованіи передъ центральнымъ правительствомъ дѣйствій совѣта или депутаціи, выходящихъ изъ предѣловъ ихъ вѣдомствъ или же нарушающихъ общую пользу; Е) въ разрѣшеніи или запрещеніи прокламацій, или адресовъ, которые совѣтъ или депутація пожелали бы составить.

Заявленіе, которымъ губернаторъ задерживаетъ исполненіе постановленія для представленія его на королевское утвержденіе, должно быть сдѣлано въ продолженіи десяти дней отъ числа составленія рѣшенія. Это заявленіе пріостанавливаетъ силу постановленія, принятаго совѣтомъ, до утвержденія или отмѣны его королемъ. Король произноситъ свое рѣшеніе въ сорокадневный срокъ отъ числа постановленія. Если же онъ не принимаетъ никакого ясно-выраженнаго рѣшенія въ теченіе этого срока, то его молчаніе равняется безмолвному утвержденію, и постановленіе совѣта должно быть приведено въ исполненіе по полной силѣ закона, если только правительство въ этотъ срокъ не выступитъ съ мотивированнымъ распоряженіемъ, которымъ оно назначаетъ новую отсрочку, необходимую ему для произнесенія своего рѣшенія. Рѣшеніе совѣта утверждается или не утверждается королемъ безъ всякаго измѣненія; но относительно провинціальной смѣты, король можетъ отказать въ своемъ утвержденіи по одной статьѣ или по нѣсколькимъ статьямъ, а остальныя утвердить, но опять-таки онъ имѣетъ право только прямо и просто принять или отвергнуть всякую ассигновку смѣты, но не можетъ ее измѣнить. Если провинціальный совѣтъ постановилъ рѣшеніе, выходящее изъ предѣловъ его вѣдомства или нарушающее общую пользу, то губернаторъ можетъ прибѣгнуть къ королю съ протестомъ въ теченіе десяти дней, увѣдомивъ о томъ совѣтъ не позже какъ на другой день послѣ обращенія къ королю. Протестъ губернатора пріостанавливаетъ исполненіе рѣшенія въ продолженіи тридцати дней отъ увѣдомленія совѣта. Въ этотъ срокъ король можетъ отмѣнить рѣшеніе совѣта или же, если правительство не произнесло своего мнѣнія въ теченіе 30-ти дней, рѣшеніе совѣта подлежитъ исполненію, или король, продолживъ отсрочку на неопредѣленное время, предлагаетъ палатамъ для разрѣшенія затруд-

королю право подвергать нулитету постановленія собраній. Слѣдующія слова ясно указываютъ, какъ широко король можетъ воспользоваться своимъ правомъ, а именно: нулитету можетъ быть подвергнуто всякое постановленіе, противное закону, или обнаружившее превышеніе власти, или противное intérêt général. Аналогичные въ системѣ Бельгіи виды административнаго контроля существуютъ въ Нидерландахъ и Италіи, но въ той и другой странѣ значительно въ меньшей степени проявляется административная опека. Ни провинціальный, ни общинный совѣтъ въ Нидерландахъ не могутъ быть ни распущены, ни пріостановлены.

Король или губернаторъ въ подлежащихъ случаяхъ могутъ остановить постановленія, противныя закону и общей пользѣ.

ненія проектъ особаго закона. Вообще же дѣйствія провинціальнаго совѣта, не отмѣненныя королемъ въ законный тридцати-дневный срокъ, могутъ быть отмѣнены только уже законодательною властію.

Административный контроль надъ общинами проявляется въ слѣдующемъ: *Утвержденіе короля требуется* для постановленій общинъ, которыхъ предметъ: 1) отчужденія недвижимыхъ имуществъ общины, сдѣлки по нимъ, обмѣнъ недвижимыхъ имуществъ или же правъ на нихъ, эмфитевтическіе наймы на 27—29 лѣтъ, займы и установленіе гипотекъ, раздѣлъ нераздѣленнаго недвижимаго имущества общины, если только онъ не предписанъ уже судебною властью. Но по всѣмъ этимъ предметамъ достаточно разрѣшенія постоянной депутаціи провинціальнаго совѣта, если цѣнность акта не превышаетъ пяти тысячъ франковъ или одной десятой части смѣты обыкновенныхъ общинныхъ средствъ, не переступающей однако пятидесяти тысячъ франковъ. Отчужденія общинныхъ пустошей всегда должны быть повергаемы на утвержденіе короля; 2) сборы за пользованіе общественными работами въ общинѣ и за проѣздъ по общиннымъ дорогамъ (droit de passage); 3) письменные акты даренія и отказа общинѣ и общиннымъ заведеніямъ имуществъ, цѣнность которыхъ превышаетъ пять тысячъ франковъ; 4) пріобрѣтеніе общиною недвижимостей или правъ на недвижимости, но достаточно утвержденія провинціальной депутаціи, если цѣнность пріобрѣтенія не превышаетъ пяти тысячъ франковъ или одной десятой части смѣты обыкновенныхъ средствъ общины, но съ тѣмъ только, чтобы она не превосходила суммы въ пятьдесятъ тысячъ франковъ; 5) установленіе, измѣненіе, отмѣна общинныхъ налоговъ и уставовъ къ нимъ относящихся; тѣмъ не менѣе достаточно утвержденія постоянной депутаціи при опредѣленіи дополнительныхъ сантимовъ къ капиталу налоговъ поземельнаго и личнаго и патентнаго сбора, но только, чтобы все число налоговъ не превышало двадцати. Общины имѣютъ право приносить жалобы королю на рѣшенія провинціальной депутаціи по этому предмету; 6) продажа и перемѣна способа пользованія необработанными землями и лѣсами, подчиненными лѣсному уставу, хотя бы и съ ничтожною цѣнностію; 7) опредѣленіе большихъ дорогъ и генеральныхъ плановъ выпрямленія городовъ и скученныхъ частей сельскихъ общинъ, открытіе новыхъ улицъ, расширеніе и закрытіе старыхъ; 8) ломка памятниковъ древности, существующихъ въ общинѣ, и поправки ихъ, измѣняющія стиль или характеръ памятниковъ, и 9) органическіе уставы ломбардовъ. *Утвержденію постоянной депутаціи* провинціальнаго совѣта подлежатъ постановленія общинныхъ совѣтовъ по слѣдующимъ предметамъ: 1) по перемѣнѣ способа пользованія всѣми или частью

Въ Италіи въ тѣхъ же самыхъ видахъ какъ въ Нидерландахъ проявляется административная опека. Во Франціи всѣ постановленія земскаго представительства, въ сущности, за исключеніемъ небольшой части, могутъ быть подвержены отмѣнѣ. Въ Италіи мы видимъ совершенно обратный этому порядокъ; тамъ только какъ исключеніе можетъ проявиться отмѣна распоряженій земскаго представительства. *).

общинныхъ имуществъ всякаго рода, за исключеніемъ необработанныхъ земель и лѣсовъ, подчиненныхъ общему лѣсному уставу; 2) распредѣленіе и способъ пользованія общинными пастбищами, рубкою дровъ въ общинномъ лѣсу и общинными плодами и установленіе условій для пользующихся сторонъ; если онѣ обжаловали постановленія общинной власти; 3) продажи, обмѣны и сдѣлки, имѣющія своимъ предметомъ долговыя обязательства (les créances), облигаціи и акціи, принадлежащія общинѣ (по недвижимымъ имуществамъ), за исключеніемъ сдѣлокъ объ общинныхъ налогахъ; помѣщеніе и возвращеніе (remploi) общинныхъ денегъ. Покупка и продажа общинныхъ движимостей не требуютъ утвержденія постоянной депутаціи; 4) правила, относящіяся къ опредѣленію права прохода, право пастьбы скота (ou parcours et á la vaine pâtule); 5) уставы или тарифы, относящіеся ко взиманію платы за наемъ мѣстъ на рынкахъ, ярмаркахъ, торгахъ и на бойняхъ, билетовъ за наемъ мѣстъ для торговли на улицахъ, а также пошлины съ общественныхъ мѣръ и вѣсовъ; 6) изслѣдованіе и открытіе общинныхъ дорогъ и тропинокъ, согласно съ провинціальными законами и уставами и безъ отступленія отъ законовъ, относящихся къ отчужденіямъ частной собственности на общественную пользу; 7) проекты постройки, поправки и срытія общинныхъ зданій; 8) смѣты общинныхъ расходовъ и средствъ на ихъ покрытіе, и 9) годовой счетъ приходовъ и расходовъ общины.

Дѣйствія общинныхъ властей подлежатъ отмѣнѣ, если они выходятъ изъ предѣловъ своего вѣдомства, противны законамъ или нарушаютъ общественный интересъ. Право отмѣны простирается только на дѣйствія чисто административнаго характера. Просьбы о признаніи недѣйствительными продажи, найма и вообще дѣйствій, создающихъ гражданскія права и обязательства, должны быть подаваемы судамъ по примѣненію 92 статьи конституціи. Власть отмѣны дѣйствій общинныхъ властей принадлежитъ только королю. Губернатору разрѣшена лишь временная пріостановка исполненія всякой резолюціи общиннаго совѣта, выходящей изъ предѣловъ вѣдомства совѣта или нарушающей общій интересъ. Мотивы пріостановки немедленно же сообщаются общинному совѣту. Если въ теченіе сорока дней отъ такого сообщенія не послѣдуетъ отмѣны рѣшенія, то пріостановка прекращается. Король пользуется своимъ правомъ отмѣны только въ теченіе сорокадневнаго срока, а по минованіи его, дѣйствія общинныхъ установленій могутъ быть отмѣнены только законодательною властью. Впрочемъ, король можетъ снять пріостановку по обязанности (d'office) или по просьбѣ общиннаго совѣта и ранѣе сорока дней. Король можетъ отмѣнить или отказать въ утвержденіи только цѣлаго постановленія или положенія общиннаго совѣта, различныя распоряженія котораго связаны между собой. Но, въ силу спеціальныхъ законовъ, король можетъ исправить нѣкоторые акты общиннаго совѣта.

*) Административный надзоръ за общинами въ Италіи проявляется въ слѣдующемъ видѣ: онъ принадлежитъ одному префекту по всѣмъ совѣщаніямъ и постановленіямъ общиннаго совѣта, а по нѣкоторымъ совѣщаніямъ и постановленіямъ—провинціальной депутаціи, а на основаніи новыхъ законовъ, особому учрежденію: провинціаль-

За симъ, административная опека надъ земскимъ самоуправленіемъ въ Скандинавскихъ государствахъ проявляется сильнѣе всего въ Даніи; затѣмъ въ двухъ другихъ государствахъ, въ Швеціи и Норвегіи, она проявляется значительно меньше. Въ Даніи мы встрѣчаемъ и назначеннаго предсѣдателя собраній, и цѣлый рядъ постановленій, требующихъ утвержденія правительства; въ Швеціи мы замѣчаемъ лишь небольшое изъятіе постановленій, для которыхъ существуетъ свобода утвержденія, это именно дѣла внутренняго распорядка, назначеніе и увольненіе провинціальныхъ должностныхъ лицъ, петиціи королю и исполненіе утвержденныхъ

ной административной юнтѣ. Всѣ постановленія общинныхъ совѣтовъ и муниципальныхъ юнтъ вручаются, чрезъ синдика, префекту или подпрефекту въ продолженіи восьми дней отъ дня ихъ составленія. Одни изъ постановленій не нуждаются въ спеціальномъ утвержденіи по существу, а разсматриваются только съ формальной стороны; если они составлены съ нарушеніемъ формъ и законовъ, то префектъ или подпрефектъ пріостанавливаетъ ихъ исполненіе; если однако въ теченіи пятнадцати дней не воспослѣдовало пріостановки, то постановленіе приводится въ исполненіе силою закона. На пріостановку исполненія общинной смѣты дается мѣсячный срокъ, а общинныхъ счетовъ—двухмѣсячный. Но общинный совѣтъ можетъ также рѣшить по большинству третей голосовъ, что постановленіе его должно быть приведено въ исполненіе немедленно, если отъ его замедленія можетъ произойти очевидная опасность. Наконецъ, префектъ можетъ, по выслушаніи заключенія совѣта префектуры, и въ тридцати-дневный срокъ отмѣнить постановленія пріостановленныя, или же, наоборотъ, приведенныя немедленно въ исполненіе по настоятельной надобности. На утвержденіе провинціальной депутаціи представляются постановленія общинъ, относящіяся: во-1-хъ, къ отчужденію общинныхъ недвижимыхъ имуществъ, документовъ общественнаго долга, простыхъ долговыхъ обязательствъ, промышленныхъ акцій, къ установленію общинныхъ сервитутовъ и къ заключенію всякихъ займовъ; во-2-хъ, къ отдачѣ въ аренду общиннаго имущества на срокъ выше 12-ти лѣтъ, пріобрѣтенію промышленныхъ акцій, и всякому помѣщенію общинныхъ денегъ, кромѣ помѣщенія ихъ въ билетахъ государственнаго казначейства, въ государственной рентѣ, въ публичныхъ фондахъ, отдачѣ имъ на храненіе въ государственную кассу вкладовъ и ссудъ, и наконецъ кромѣ покупки недвижимостей и ипотечныхъ займовъ. Сверхъ того на утвержденіе провинціальной депутаціи представляются: во-1-хъ, расходы, обременяющіе общинную смѣту на срокъ болѣе пяти лѣтъ; во-2-хъ, измѣненія въ классификаціи дорогъ, проекты ихъ постройки по выслушаніи заключенія гражданскихъ инженеровъ провинціи; въ-3-хъ, основаніе рынковъ (торжковъ, marchés) и ярмарокъ; въ-4-хъ, правила о пользованіи и объ управленіи имуществами общинъ и заведеній, зависящихъ отъ нихъ, если противъ способа пользованія и управленія возбужденъ заинтересованными споръ; въ-5-хъ, положенія, относящіяся къ общиннымъ налогамъ; въ-6-хъ, положенія объ охраненіи общественнаго здравія, о надзорѣ за постройками, за улицами и площадями и тѣ аттрибуты мѣстной полиціи, которые еще оставлены за общинами. Положенія, о которыхъ упоминается въ пунктахъ 5-мъ и 6-мъ, представляются, по утвержденіи ихъ депутаціею, еще и на усмотрѣніе подлежащаго министра, который, по заключенію государственнаго совѣта, можетъ отмѣнить ихъ совсѣмъ или отчасти, если они нарушаютъ общіе законы и положенія. Сверхъ того на утвержденіе депутаціи представляются постановленія общиннаго совѣта объ установленіи сбора за

постановленій; только по этимъ дѣламъ собранію предоставлено рѣшать самостоятельно, все остальное требуетъ утвержденія. Въ Норвегіи мы встрѣчаемся также и съ правомъ назначенія коронныхъ элементовъ при исполненіи и съ утвержденіемъ постановленій какъ мѣстныхъ, такъ и общинныхъ собраній *). Незначительное участіе земскаго элемента въ Швеціи и въ Норвегіи заставляетъ меньше обращать вниманія на административный контроль, существующій въ этихъ государствахъ; онъ могъ бы совсѣмъ не существовать, такъ какъ правительству предоставлена и безъ того возможность вліять на самоуправленіе, благодаря назначенію исполнительныхъ лицъ отъ короны. Послѣ этихъ государствъ, гдѣ весьма просты виды административнаго контроля, мы должны перейти къ Испаніи и Португаліи. Въ Испаніи роспускъ собраній предоставляется прямо суду. Но этимъ судебнымъ контролемъ не ограничивается законодательство въ Испаніи; оно удерживаетъ мѣры, заимствованныя изъ прежде разобранныхъ государствъ относительно административнаго контроля, а именно: предсѣдатель провинціальнаго совѣта и депутаціи назначаются отъ короны; административная опека надъ общинами принадлежитъ или провинціальной депутаціи, или суду. Система Португаліи еще значительно сложнѣе **). Здѣсь мы можемъ встрѣтиться съ тремя различными системами. Административный контроль проявляется въ томъ, что въ провинціи губернаторъ предсѣдательствуетъ въ

проѣздъ по дорогамъ, отданнымъ на концессію частнымъ лицамъ (droit de péage), и объ увеличеніи налога, если возникаетъ протестъ со стороны жителей, платящихъ вмѣстѣ одну десятую прямыхъ налоговъ, приходящихся по раскладкѣ на общину. Разрѣшеніе депутаціи необходимо еще для вчинанія иска общиною и для всякой сдѣлки: въ обоихъ случаяхъ по правамъ на недвижимыя имущества. Депутація обязана, по долгу службы, вносить въ общинную смѣту средства, необходимыя для покрытія обязательныхъ расходовъ общины. Если муниципальная юнта оставляетъ безъ движенія (безъ приведенія въ исполненіе) утвержденныя постановленія и если юнта и общинный совѣтъ не исполняютъ обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ закономъ, то депутація должна принять мѣры къ исправленію такого нерадѣнія, кромѣ дѣлъ, относящихся къ управленію провинціи. Частныя лица могутъ приносить жалобы королю на рѣшенія провинціальной депутаціи, послѣдовавшія въ пользу общинныхъ совѣтовъ и префекта. Король рѣшаетъ такого рода дѣло декретомъ по государственному совѣту. Префектъ и подпрефектъ могутъ повѣрять исправность служащихъ въ общинныхъ бюро; при замѣченномъ ими упущеніи, или нерадѣніи, по подвѣдомственнымъ имъ дѣламъ префектъ и подпрефектъ могутъ послать въ общину, за ея счетъ, особаго коммиссара для окончанія дѣлъ, остающихся безъ движенія.

*) Относительно контроля надъ постановленіями общинныхъ и земскихъ собраній Скандинавскихъ государствъ см. выше глава II § 3 и 4.

**) Относительно Португаліи см. Demombynes, т. I. 511, 518.

совѣтѣ ея; затѣмъ постановленія по финансовымъ вопросамъ утверждаются правительствомъ и всѣ остальныя дѣйствія мѣстнаго представительства подлежатъ административно-судебному контролю. Относительно слѣдующихъ указанныхъ нами государствъ намъ слѣдуетъ остановиться на австрійскомъ законодательствѣ. Австрійское законодательство различаетъ въ контролѣ надъ ландтагами двоякое значеніе послѣднихъ; во-первыхъ, какъ государственное представительство и, во-вторыхъ, какъ органы самоуправленія. Въ качествѣ остатковъ государственнаго представительства мы находимъ существованіе 17-й статьи, предоставляющей санкцію королю для мнѣній ландтаговъ; затѣмъ четвертая статья посредствомъ короля назначаетъ предсѣдателя и вице-предсѣдателя ландтаговъ и, наконецъ, десятая статья, касающаяся роспуска и пророгаціи ландтаговъ, какъ вообще это допускается для парламентовъ; въ качествѣ мѣстныхъ представительствъ ландтаги подчиняются утвержденію ихъ постановленій лишь по немногимъ, а именно, финансовымъ вопросамъ; въ остальныхъ дѣлахъ они пользуются весьма сильной свободой. Къ числу ихъ особенныхъ правъ принадлежитъ предоставленіе имъ контроля надъ общинами. Такимъ образомъ контроль надъ общинами въ Австріи является двоякій: органовъ самоуправленія — положительный контроль, и органовъ государства — отрицательный контроль. Положительный контроль выражается въ утвержденіи цѣлаго ряда постановленій, а именно, относительно распоряженій имуществомъ общинъ, относительно разрѣшенія важныхъ административныхъ дѣлъ общины и наконецъ въ назначеніи извѣстной дисциплинарной власти надъ мѣстнымъ общиннымъ представительствомъ. Государственный же контроль надъ общинами проявляется лишь въ кассаціи ихъ постановленій относительно противозаконности и некомпетентности. Такимъ образомъ, мы можемъ заключить, что во всѣхъ деталяхъ австрійское законодательство относительно общиннаго устройства довольно послѣдовательно проводитъ значеніе общиннаго самоуправленія. Мы уже видѣли, что австрійская община не только по ея компетенціи и организаціи удовлетворяетъ многимъ требованіямъ науки, но и въ отношеніи ея контроля она находится въ болѣе благопріятныхъ условіяхъ, чѣмъ ея собратья въ другихъ государствахъ континента. Въ заключеніе мы можемъ привести слѣдующую общую схему, касающуюся отношенія правительства къ нѣкоторымъ во-

просамъ организаціи и компетенціи самоуправленія. Что касается системы правительственнаго контроля надъ самоуправленіемъ въ Пруссіи, то мы должны указать только на двѣ особенности его: 1) въ виду того, что коронный и народный элементъ въ Пруссіи соединяются въ одномъ правящемъ учрежденіи, получается возможность правительству не только контролировать, но и подчинять себѣ органы самоуправленія; 2) правительство Пруссіи старается упрочить административно-судебный контроль надъ самоуправленіемъ *). Любопытно узнать, по какому поводу собираются общинныя и земскія собранія. Мы можемъ установить слѣдующее общее правило, что срокъ обыкновенныхъ сессій почти повсемѣстно установленъ въ законѣ; затѣмъ, что касается экстренныхъ сессій, то въ одной Италіи мы видимъ, что онѣ существуютъ лишь по иниціативѣ мѣстнаго самоуправленія; во всѣхъ остальныхъ государствахъ мы встрѣчаемся, какъ съ общимъ правиломъ, съ согласіемъ администраціи на экстренное собраніе въ силу законно заявленныхъ условій; что касается состава бюро собраній, то надо замѣтить, что въ большинствѣ государствъ мы встрѣчаемся съ выборной системой. Выборное начало нарушается только въ Испаніи, Италіи и Нидерландахъ, гдѣ предсѣдатели по должности—коммиссары короля; затѣмъ въ Австріи существуютъ назначенные президентъ и вице-президентъ отъ короны. Затѣмъ въ Бельгіи мы встрѣчаемъ назначеннаго секретаря собранія; наконецъ въ Россіи въ земскихъ собраніяхъ предсѣдательствуетъ по должности предводитель дворянства, лицо, хотя и выборное, но навязанное земству поневолѣ. Что касается городскихъ и сельскихъ собраній, то тамъ предсѣдательствуютъ выборныя лица. Третій вопросъ касается у насъ компетенціи мѣстныхъ представительствъ. Мы видимъ, что главныя черты, въ которыхъ можетъ проявиться вся компетенція, сводятся къ слѣдующимъ четыремъ категоріямъ: 1) къ распредѣленію налоговъ, 2) къ поддержанію публичныхъ зданій, 3) къ поддержанію дорогъ и 4) управленію имуществомъ провинціи. Изъ этихъ вопросовъ обыкновенно первые и вторые касаются строгой административной опеки, такъ какъ въ нихъ государство болѣе заинтересовано непосредственнымъ образомъ, причемъ въ опредѣленіи компетенціи мы встрѣ-

*) См. гл. II, § 3 и 4 и гл. IV, § 8.

чаемся часто съ раздѣленіемъ понятій: автономія и опека. Французское право подъ громкимъ словомъ «автономія» разумѣетъ постановленія, имѣющія значенія регламента; подъ словомъ «tutel» разумѣется опека. Во французскихъ законахъ 1789 года мы встрѣтились впервые съ титулами «l'autorité de roi и l'inspection»; первое выражало утвержденіе, а второе нулитетъ въ случаѣ нарушенія закона. Такимъ образомъ мы видимъ, что въ опредѣленіи компетенціи, начиная отъ французскаго законадательства, мы все время вращаемся около этихъ двухъ словъ: автономія и опека, которыя въ сущности при отсутствіи надлежащихъ условій законности въ государствѣ являются равносильнымъ понятіемъ, обезпечивающимъ вліяніе администраціи на дѣла мѣстнаго самоуправленія. Засимъ, четвертый вопросъ, насъ занимающій, есть роспускъ собраній. Роспускъ собраній не можетъ быть въ Бельгіи, Голландіи, Италіи, Швеціи. Въ Испаніи роспускъ можетъ быть лишь по постановленію обыкновеннаго суда.

---

§ 6. Значеніе общественнаго контроля.

На построеніе теоріи самоуправленія, какъ мы уже указывали, сильно вліяла теорія общества. Какъ уже много пришлось намъ говорить въ первой главѣ, основатели науки объ управленіи, Штейнъ и Гнейстъ, главнымъ образомъ, свое ученіе о государственномъ значеніи самоуправленія выводили изъ представленія объ обществѣ, какъ о такомъ состояніи борьбы интересовъ, которое можетъ уничтожить личную свободу. Такимъ, образомъ первое представленіе объ обществѣ, съ которымъ приходится считаться—это какъ о чемъ-то нежелательномъ. Въ ученіи новѣйшихъ государственниковъ общество представляется приблизительно тѣмъ, что изображалъ Гоббесъ подъ видомъ естественнаго состоянія людей; но кромѣ этой господствующей въ политической наукѣ теоріи общества, существуетъ у многихъ нѣмецкихъ писателей взглядъ на общество, какъ на такое состояніе людскихъ отношеній, которое подчиняется своимъ самостоятельнымъ законамъ, вноситъ гармонію само отъ себя, и такимъ образомъ, не нуждается въ государствѣ, какъ толкуютъ это Штейнъ и Гнейстъ и ихъ послѣдователи; а, наоборотъ, само государство входитъ въ составъ общественныхъ союзовъ, и, такъ

сказать, представляетъ лишь одну стадію въ развитіи общественныхъ соединеній. Съ этой точки зрѣнія общество очевидно представляется чѣмъ-то желательнымъ, и его развитіе не поглощается государствомъ, а, наоборотъ, государственная форма зависитъ отъ уровня общественнаго развитія. И та и другая точка зрѣнія на общество, въ примѣненіи ихъ къ вопросамъ самоуправленія, имѣютъ свои дурныя стороны. Первая точка зрѣнія будетъ придавать слишкомъ большое значеніе организаціи самоуправленія, и, такимъ образомъ, можетъ вести къ поглощенію дѣятельностью органовъ самоуправленія дѣятельности всѣхъ другихъ общественныхъ соединеній. Въ дѣйствующемъ западно-европейскомъ правѣ это можетъ быть ощутительно замѣчено лишь въ такихъ странахъ, гдѣ правительству приходилось довольно сильно бороться съ обществомъ; поэтому мы встрѣчаемъ въ Германіи, въ новѣйшее время, попытки подчинить мѣстному самоуправленію цѣлый рядъ дѣлъ, преимущественно регулированія отношеній соціальнаго характера, который до сего времени ведется обществами, возникшими благодаря частной иниціативѣ. Слѣдовательно, вопросъ здѣсь рѣшается такимъ образомъ: для государства выгоднѣе подчинить всѣ свободныя начинанія общества самоуправленію, какъ такому соединенію общественныхъ силъ, которыя находятся подъ бо̀льшимъ его контролемъ. Затѣмъ, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ правительство было очень сильно, какъ мы видѣли во Франціи и во всѣхъ романскихъ государствахъ, тамъ общество само пыталось развивать свою дѣятельность и правительство находитъ для себя невыгоднымъ брать новыя заботы на себя, такъ какъ онѣ могутъ ослабить энергію правительственной дѣятельности. Теперь спрашивается: какія невыгоды можетъ имѣть господство первой изъ указанныхъ точекъ зрѣнія на общество? Если успѣхъ тѣхъ начинаній, которыя мы видимъ въ Германіи, пройдетъ чрезъ всѣ законодательства, то мы будемъ имѣть еще большее давленіе государственной власти на личную и общественную иниціативу, благодаря тому, что это давленіе можно замаскировать въ формѣ самоуправленія. Никогда не нужно забывать, что мѣстное самоуправленіе есть мѣстно-дѣйствующая государственная власть; слѣдовательно, предѣлы этой власти суть тѣ же, которые мы ставимъ для государственной власти вообще. Возьмемъ примѣръ соціальнаго и экономическаго отношенія. Государство обязано рядомъ государственныхъ мѣръ для поддержанія

общественной солидарности вмѣшиваться въ борьбу классовъ, но государство сдѣлаетъ весьма опасный для свободы мѣстности и общества шагъ, если оно само явится единственнымъ предпринимателемъ всѣхъ соціальныхъ предпріятій и, такимъ образомъ, будетъ не только регуляторомъ соціальной борьбы, а однимъ изъ участниковъ ея, и при томъ участникомъ, убивающимъ всякое сопротивленіе. То же самое можно приложить и къ земству, и къ общинѣ; ихъ роль должна идти до тѣхъ поръ, пока онѣ содѣйствуютъ и помогаютъ индивидууму и общественнымъ группамъ; но разъ органъ самоуправленія явится самъ предпринимателемъ экономическихъ отношеній, то тѣмъ онъ лишитъ себя возможности вмѣшиваться въ экономическія отношенія тамъ, гдѣ дѣйствительно будетъ происходить борьба, обусловленная свободной иниціативой индивидуумовъ. Земство, ставшее распорядителемъ всѣхъ экономическихъ отношеній, ставитъ себя въ положеніе хозяйственнаго органа и тѣмъ лишаетъ себя возможности быть органомъ государственнымъ. Таково главнѣйшее опасеніе, которое можетъ имѣть злоупотребленіе, какъ указано выше, этой точкой зрѣнія. Слѣдующая точка зрѣнія на общество принадлежитъ такъ называемой исторической школѣ Германіи. Она является, какъ указываетъ Отто Гирке, наслѣдіемъ этой школы, имѣя за собою очень многое. Этотъ взглядъ на общество можетъ повести къ извѣстной потерѣ вѣры въ значеніе государственной организаціи; если усвоить себѣ тотъ взглядъ, что общество, достигнувъ извѣстнаго развитія, выльется въ извѣстныя государственныя формы, то этимъ самымъ мы можемъ весьма сильно затормозить путь реформъ, ибо эта точка зрѣнія будетъ всегда противъ тѣхъ реформъ, которыя не могутъ разсчитывать на высокій уровень общественнаго развитія; но противъ подобнаго злоупотребленія общественной теоріей самоуправленія можно привести то важное соображеніе, что въ роли умственнаго развитія общества занимаютъ не послѣднее мѣсто факторы государственныхъ предпріятій: если всякая реформа тогда будетъ удачна, когда она соотвѣтствуетъ извѣстному общественному развитію, то съ другой стороны нельзя сомнѣваться, что общественное развитіе значительно двинется впередъ отъ введенія извѣстныхъ реформъ. Доказательства этого можно привести изъ практики русской жизни. Судебные уставы предполагали очень сильное общественное развитіе, котораго не было въ моментъ ихъ введенія, и

тѣмъ не менѣе они явились могущественнымъ факторомъ для созданія этого развитія въ сферѣ ихъ дѣятельности. То же самое можно сказать и о земскомъ, и о городскомъ самоуправленіи. Всѣ реформы прошлаго царствованія, которыя являлись выраженіемъ принципа довѣрія къ обществу, служили весьма важнымъ шагомъ къ развитію этого общества, такъ какъ подымали нравственный его уровень. Итакъ, мы можемъ заключить, что если первая точка зрѣнія на общество можетъ вести къ извѣстному поглощенію государствомъ всѣхъ общественныхъ дѣлъ, то другая точка зрѣнія можетъ привести къ индифферентизму въ политической организаціи. Теперь спрашивается, какое представленіе объ обществѣ имѣлось, или должно было имѣться въ виду при начертаніи мѣръ общественнаго контроля. Общественный контроль, какъ его понимаетъ Гнейстъ, есть контроль парламента, притомъ того парламента, который служитъ теперь выраженіемъ современнаго общества, построеннаго на борьбѣ интересовъ. Руководствуясь Гнейстомъ, къ общественному контролю можно отнести еще и прусскую административную юстицію, такъ какъ въ органахъ этой юстиціи общество получаетъ возможность не только путемъ парламента и путемъ разбора всякаго дошедшаго до него протеста на административную дѣятельность слѣдить за законностью въ государствѣ. Такимъ образомъ, административная юстиція является, по мнѣнію Гнейста, какъ мы увидимъ ниже, важнѣйшимъ факторомъ въ установленіи общественнаго контроля надъ самоуправленіемъ. Мы не находимъ у другихъ изслѣдователей болѣе подробнаго указанія на значеніе общественнаго контроля; можемъ только указать, что либеральные публицисты Франціи особенно сильно отстаиваютъ свою систему совѣтовъ, находя ее раціональной съ точки зрѣнія общественнаго контроля. Пусть совѣты не могутъ настоять на своемъ рѣшеніи, но они являются контролемъ общества надъ администраціей, и поэтому находятъ болѣе удобнымъ сохранять за ними это, якобы почетное, — на практикѣ не имѣющее никакого значенія—мѣсто въ самоуправленіи, между тѣмъ какъ совѣтамъ, какъ органамъ самоуправленія, гораздо лучше было имѣть дѣйствительную власть и самимъ быть подъ надзоромъ государственныхъ органовъ. Въ системѣ законодательствъ другихъ европейскихъ государствъ мы видимъ, что вопросъ общественнаго контроля получаетъ совсѣмъ иную, не государственную точку зрѣнія, т. е. не ищетъ какихъ-

либо мѣръ, устроенныхъ государствомъ для того, чтобы общество въ этихъ отведенныхъ ему рамкахъ могло контролировать самоуправленіе; и эта точка зрѣнія кажется намъ наиболѣе правильной для опредѣленія задачи и объема общественнаго контроля. Въ самомъ дѣлѣ, какую бы мы точку зрѣнія ни ставили въ отношеніи общества и его организаціи, во всякомъ случаѣ мы должны сказать, что общество является конгламератомъ самыхъ различныхъ интересовъ и стремленій. Въ силу этого общественный контроль долженъ заключаться въ томъ, чтобы всѣмъ этимъ силамъ, составляющимъ общество, дана была возможность, во-первыхъ, убѣдиться въ тѣхъ или иныхъ дѣйствіяхъ администраціи, а во-вторыхъ — въ возможности объявить это обществу, дабы господствующее общественное мнѣніе могло заставить правительство или учрежденіе, которому принадлежитъ надзоръ за даннымъ органомъ самоуправленія, принять мѣру, соотвѣтствующую господствующему общественному настроенію. Такимъ образомъ, для того, чтобы общество имѣло дѣйствительный контроль надъ самоуправленіемъ, для этого слѣдуетъ обратить вниманіе на три момента: 1) необходима такая система веденія дѣлъ самоуправленія, которая давала бы возможность знать обществу все, что предпринимаютъ его органы; 2) общество, въ лицѣ его различныхъ общественныхъ группъ, должно имѣть возможность заявлять и говорить объ этомъ и 3) общество должно имѣть права, для того, чтобы его мнѣнія доходили до правительства. Разъ твердо поставлены эти необходимые моменты для того, чтобы общественный контроль могъ быть дѣйствительнымъ контролемъ надъ самоуправленіемъ, то мы сейчасъ можемъ указать и на тѣ мѣры, которыя должны быть предприняты для удовлетворенія всѣхъ трехъ указанныхъ выше положеній. Для того, чтобы обществу знать, что̀ дѣлаетъ администрація, необходимымъ требованіемъ по отношенію къ самоуправленію является, во-первыхъ, публичность засѣданій въ совѣщательныхъ органахъ его, и, во-вторыхъ, является необходимымъ требованіе отчетовъ отъ исполнительныхъ органовъ и требованіе гласности этихъ отчетовъ. Такимъ образомъ, въ *публичности засѣданій и въ гласности*, придаваемой отчетамъ исполнительныхъ органовъ, являются главнѣйшія формы общественнаго контроля, необходимаго для того, чтобы знать все, что дѣлается въ мѣстномъ самоуправленіи. Въ этомъ смыслѣ весьма важно послѣднее изданіе учебника Штейна, гдѣ

онъ придаетъ такое громадное значеніе статистикѣ, благодаря которой правительство и все общество можетъ знать дѣйствительное положеніе администраціи; слѣдовательно, мѣры, которыя требуются первымъ моментомъ общественнаго контроля, могутъ быть распространены еще болѣе въ указанныхъ выше общихъ требованіяхъ публичности и гласности.

Для общества представляется весьма важнымъ существованіе точнаго знанія своей страны. Кадастръ, перепись и текущая административная статистика—таковы необходимыя предположенія для того, чтобы общество могло судить о пользѣ административныхъ учрежденій. Итакъ, этотъ первый моментъ общественнаго контроля требуетъ прежде всего знанія всѣхъ условій жизни даннаго народа,—необходимо точное выраженіе, по мѣрѣ возможности, этихъ условій въ цифрахъ и доступность этихъ цифръ всякому желающему. Вторымъ условіемъ является опубликованіе отчетовъ исполнительныхъ органовъ и журналовъ собраній, и третьимъ условіемъ — публичность засѣданій этихъ собраній. Таковы главнѣйшія требованія, которыя вызываются этимъ первымъ моментомъ общественнаго контроля. Переходимъ теперь ко второму моменту. Общество, получивъ эти свѣдѣнія, должно имѣть достаточныя способы сообщенія ихъ къ общему свѣдѣнію и способы самому дать себѣ отчетъ въ полученныхъ имъ фактахъ. Такимъ образомъ, мы здѣсь приходимъ къ необходимости извѣстныхъ началъ общественной организаціи. Всякое государство должно понимать, что общественная организація является необходимымъ подспорьемъ для самой правительственной власти. Общество неорганизованное не можетъ ничего сдѣлать ни для себя, ни для государства. Такимъ образомъ, необходимо дать ему возможность имѣть такіе органы, гдѣ бы общество могло выражать свое мнѣніе и вырабатывать это мнѣніе путемъ различныхъ преній. Для этого мы должны обратиться къ теоріи государственнаго нрава, и изъ нея взять тѣ основныя начала, которыя опредѣляютъ общественную организацію. Эти начала суть, какъ извѣстно, главнымъ образомъ, свобода печати и свобода ассоціацій и собраній. Только то общество, которое, получивъ свѣдѣнія о дѣйствіяхъ администраціи въ формѣ ли чисто правительственныхъ органовъ, или въ формѣ самоуправленія, имѣетъ возможность опубликовать это въ печати, имѣетъ возможность узнать эти факты путемъ печати, только это общество можетъ сознательно отнестись

къ найденнымъ имъ фактамъ. Печать, при существованіи журналовъ различныхъ направленій и оттѣнковъ, является, такъ сказать, подспорьемъ для выработки общественнаго мнѣнія. Самое это мнѣніе для большинства людей выработается еще болѣе, разъ существующія и дозволенныя ассоціаціи могутъ выяснить съ различныхъ точекъ зрѣнія интересующій ихъ вопросъ, и наконецъ, такъ какъ участникомъ въ извѣстной существующей ассоціаціи можетъ быть человѣкъ опредѣленнаго общественнаго ценза, то въ то же время желательно, чтобы масса людей, не представляющихъ, такъ сказать, аристократію ума, также могла высказать свое опредѣленное мнѣніе и выработать его путемъ различныхъ собраній людей. Такимъ образомъ, является необходимость признанія и третьяго способа выработки общественнаго мнѣнія, именно признанія сходокъ и собраній. Итакъ, второй моментъ общественнаго контроля резюмируется въ требованіи свободы печати, свободы собраній и свободы сходокъ. Наконецъ, переходимъ къ третьему моменту общественнаго контроля, который состоитъ въ томъ, чтобы общество могло довести это до мнѣнія правительства. Современное право выработало единственный способъ въ этомъ отношеніи, это право петицій. Такимъ образомъ, право петицій, необходимое для цѣли государственнаго устройства, является такимъ же необходимымъ подспорьемъ для государства и общества и въ вопросахъ самоуправленія. Самоуправленіе, требующее извѣстной реформы, можетъ долго существовать, разъ извѣстнымъ интересамъ удалось получить первенство на выборахъ; такимъ образомъ, представленіе въ извѣстныхъ формахъ и условіяхъ права петицій есть, такъ сказать, послѣдній, главнѣйшій моментъ общественнаго контроля. Извѣстно, что вопросъ о правѣ петицій уже тѣсно связывается съ парламентскимъ устройствомъ. Петиція въ конституціонномъ государствѣ есть, такъ сказать, для народныхъ представителей показатель того, чего отъ нихъ ждетъ страна. При періодическомъ избраніи парламента петиція является грознымъ напоминаніемъ: быть или не быть нынѣшнимъ представителямъ въ слѣдующій періодъ довѣренными народа. Итакъ, мы можемъ видѣть, что общественный контроль является тогда, когда въ государствѣ допущены въ той или иной мѣрѣ указанныя выше требованія, обезпечивающія населенію знакомство съ дѣятельностью самоуправленія (административная статистика, публичность и

гласность засѣданій, опубликованіе отчетовъ и журналовъ засѣданій), обезпечивающія возможность выработки общественнаго мнѣнія (свобода печати, сходокъ и собраній), и наконецъ, обезпечивающія возможность обществу довести о томъ до свѣдѣнія правительства (право петицій). Въ этомъ заключается сущность требованій, которыя можетъ предъявить общество къ самоуправленію, какъ къ формѣ участія извѣстныхъ классовъ общества въ мѣстной государственной власти. Безъ существованія всѣхъ этихъ способовъ мы можемъ ожидать, что самоуправленіе часто явится несогласованнымъ съ даннымъ культурнымъ развитіемъ общественныхъ силъ. Всѣ указанныя нами выше условія являются не столько возможностью въ каждую данную минуту ниспровергнуть текущій порядокъ самоуправленія, сколько, наоборотъ, условіями, дающими силу и значеніе самоуправленію, потому-что оно всегда будетъ находиться при свѣтѣ общественнаго сознанія, всегда можетъ получить путемъ свободной печати или путемъ общественныхъ собраній свѣдѣнія о дѣйствительныхъ интересахъ общества, и наконецъ, самоуправленіе, при существованіи этихъ условій общественнаго контроля, можетъ безопасно дѣйствовать, какъ органъ государства, ибо само государство будетъ обезпечено отъ посягательства и произвола самоуправленія, разъ за нимъ будетъ слѣдить общество въ лицѣ самыхъ разнообразныхъ его сочлененій.

---

§ 7. Судебный контроль и его предѣлы.

Гнейстъ, излагая свою теорію контроля, считаетъ, что судебный контроль существуетъ, главнымъ образомъ, для возстановленія интересовъ частныхъ лицъ и раздѣляетъ его на три вида: контроль гражданскаго суда, контроль уголовнаго суда и контроль административнаго суда. Мы остановимся сначала на основной цѣли существованія судебнаго контроля во всѣхъ его видахъ. Признавать, что судъ существуетъ лишь для возстановленія интересовъ частныхъ лицъ представляется едва ли правильнымъ. Если гражданскій судъ имѣетъ значеніе разбора спора о правѣ и, такимъ образомъ, какъ бы имѣетъ въ виду одни лишь частныя права, то едва ли то же самое можно сказать о судѣ уголовномъ. Уго-

ловный судъ, съ его публичнымъ характеромъ обвиненія, не можетъ быть пріуроченъ исключительно къ возстановленію нарушеннаго права. Государство, ведя обвиненія даже противъ желанія потерпѣвшаго въ уголовномъ дѣлѣ, тѣмъ самымъ признаетъ значеніе суда гораздо въ большей степени, чѣмъ возстановленіе частнаго права; но и въ гражданскомъ процессѣ мы можемъ имѣть дѣло съ чисто публичнымъ интересомъ. Достаточно указать, что охрана англійской свободы заключается, главнымъ образомъ, въ тѣхъ денежныхъ искахъ, которымъ подвергаются судьи и полиція въ случаѣ неправильнаго задержанія; но такъ какъ величина этихъ исковъ достигаетъ дѣйствительно до колоссальной цифры, то можно съ увѣренностью сказать, что они часто болѣе дѣйствительны въ воздержаніи судей и полиціи отъ произвола, чѣмъ самый строгій административный контроль. Такимъ образомъ, трудно согласиться со взглядомъ Гнейста, что судъ существуетъ лишь въ интересахъ частныхъ лицъ. Судебныя рѣшенія есть не только возстановленіе права, но и извѣстное новое начало, явившееся въ государственной жизни. Такимъ образомъ, можно сказать, что судебное рѣшеніе, а слѣдовательно, судебный контроль надъ самоуправленіемъ существуетъ не столько въ интересахъ частныхъ лицъ, но и въ интересахъ цѣлаго общества и государства.

Разсмотримъ теперь то значеніе и тѣ предѣлы, которые можетъ имѣть судебный контроль въ области самоуправленія. Вопросъ объ административной юстиціи мы оставимъ въ сторонѣ, такъ какъ административный судъ представляется совершенно отличнымъ отъ обыкновеннаго гражданскаго и уголовнаго суда. Административной юстиціи будетъ посвященъ слѣдующій параграфъ. Теперь спрашивается, какія требованія можетъ предъявить общество къ суду, для того, чтобы контроль этого суда надъ самоуправленіемъ былъ дѣйствительнымъ контролемъ, существующимъ въ интересахъ всего общества и цѣлаго государства. Вопросъ о судоустройствѣ является далеко немаловажнымъ съ точки зрѣнія законности контроля. Достаточно указать, что наше право могло двинуться въ развитіи принциповъ самоуправленія лишь при условіи существованія новыхъ принциповъ суда. Когда введены были мировые посредники, то судебныя учрежденія стараго порядка были настолько несовершенны, что приходилось отчасти надѣлить ихъ судебною властью, а затѣмъ и поставить разрѣшеніе спор-

ныхъ вопросовъ между ними и населеніемъ особо учрежденнымъ губернскимъ присутствіемъ, такъ что вопросъ о надлежащей организаціи суда является однимъ изъ весьма существенныхъ вопросовъ самоуправленія. Можно сказать, что онъ такъ тѣсно связанъ одинъ съ другимъ, что едва ли можно говорить о самоуправленіи, разъ не предполагаешь, какую организацію суда желательно имѣть. Самоуправленіе, какъ извѣстный принципъ, требуетъ также признанія извѣстныхъ принциповъ въ области суда. Нельзя, очевидно, предписать до мелочей, какую организацію долженъ принять судъ въ той или иной странѣ, но можно сказать, какимъ принципамъ должно удовлетворять судоустройство и судопроизводство, дабы самоуправленіе могло безопасно предаться его контролю. Какова ни была бы организація самоуправленія, во всякомъ случаѣ мы видимъ, что два элемента существуютъ въ той или другой степени въ этомъ самоуправленіи—элементъ коронный и элементъ народный. Въ силу этого безразлично для общества, какой изъ нихъ ни будетъ имѣть перевѣсъ, разъ оно будетъ думать, что посягательство самоуправленія на права отдѣльныхъ лицъ можетъ быть рѣшено безпристрастно судомъ. Такимъ образомъ, самостоятельность и независимость суда является первымъ требованіемъ судебнаго контроля надъ самоуправленіемъ.

Тѣ условія, которыя мы признавали необходимыми для общественнаго контроля, дабы общество могло знать все происходящее, примѣнимы также къ судебному контролю надъ самоуправленіемъ. Разбирательство суда должно быть безусловно гласное и публичное, ибо обществу необходимо знать ближе все происходящее въ дѣлахъ самоуправленія; далѣе, является необходимымъ признаніе извѣстныхъ началъ судопроизводства, которыя гарантировали бы полное безпристрастіе суда въ постановленіи его приговоровъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что основанія, которыя считаются теперь признанными во всѣхъ европейскихъ государствахъ касательно началъ судоустройства и судопроизводства, являются, такъ сказать, необходимыми требованіями съ точки зрѣнія принциповъ самоуправленія. Но этимъ не заканчивается еще рядъ требованій, которыя самоуправленіе можетъ представить суду. Кромѣ началъ вышеуказанныхъ, самоуправленіе можетъ желать еще близости этого суда къ населенію. Оно можетъ требовать для бо̀льшаго довѣрія къ этому суду пре-

доставленіе ему выбора этихъ чиновъ, выбора судей, какъ это мы видѣли въ институтѣ мировыхъ судей по судебнымъ уставамъ 1864 года. Далѣе, вопросъ о необходимыхъ гарантіяхъ мѣстности является однимъ изъ главнѣйшихъ предпосылокъ для правильности контроля надъ самоуправленіемъ. Если только одинъ судъ можетъ лишить человѣка или ограничить его право въ государствѣ, то это является однимъ изъ главнѣйшихъ условій для правильности контроля надъ самоуправленіемъ. Когда самоуправленіе будетъ знать, что порядокъ въ государствѣ основанъ на строгой отвѣтственности передъ судомъ за всякое нарушеніе гражданскаго или уголовнаго права, то очевидно самыя детали самоуправленія будутъ твердо держаться законности въ своихъ дѣйствіяхъ. Точно также существованіе правильныхъ началъ судебной организаціи является необходимой предпосылкой для того, чтобы общество могло больше довѣрять самоуправленію. Теперь ясно, что значеніе судебнаго контроля не только индивидуальное, но общественное и государственное. Въ этомъ отношеніи мы видимъ, что Англія довольно удачно разрѣшаетъ вопросъ о контролѣ, подчиняя суду рѣшеніе самыхъ спорныхъ дѣлъ по самоуправленію. Изъ европейскихъ континентальныхъ государствъ только въ Испаніи судъ рѣшаетъ вопросъ о нарушеніи земскимъ собраніемъ закона и можетъ распустить собраніе постановленіемъ обыкновеннаго суда. Такимъ образомъ, мы видимъ, что европейское законодательство лишь въ двухъ государствахъ дало суду надзоръ, такъ сказать, за самоуправленіемъ въ тѣхъ рамкахъ, которыя обыкновенно приписываются административной власти. Предѣлы судебнаго контроля въ большинствѣ европейскихъ законодательствъ являются только въ области нарушеннаго интереса. Такимъ образомъ, лицо, интересы котораго нарушены самоуправленіемъ, обращается съ искомъ къ этому лицу въ обыкновенный гражданскій судъ. При этомъ гражданскіе иски могутъ разбираться въ судѣ на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ разбираются иски по дѣламъ казеннаго управленія. Что касается уголовнаго суда, то до него доходятъ уже вопросы, имѣющіе лишь характеръ индивидуальныхъ преступленій. Вопросы права, нарушеннаго самоуправленіемъ, не могутъ быть разобраны судомъ иначе, какъ въ вопросахъ гражданскаго права, такъ что уголовный судъ имѣетъ дѣло лишь съ лицомъ, преданнымъ имъ суду.

Преданіе суду происходитъ почти по всѣмъ законодательствамъ по дѣламъ должностного характера инымъ образомъ, чѣмъ преданіе суду обыкновеннымъ порядкомъ. Теперь спрашивается: достаточно ли и нужно ли ограниченіе суда такою ролью, какую ему предоставляетъ большинство европейскихъ законодательствъ, не можетъ ли судъ дать для самоуправленія нѣчто большее, чѣмъ разборъ гражданскихъ исковъ къ самоуправленію и осужденіе преданныхъ суду должностныхъ лицъ? Выше мы говорили о томъ, что европейское законодательство можетъ дать намъ поводъ различать два момента, посредствомъ которыхъ привлекается къ отвѣтственности самоуправленіе. Эти моменты суть нарушеніе законности или нарушеніе цѣлесообразности. Мы уже говорили, что съ нашей точки зрѣнія первый родъ дѣлъ является единственно соотвѣтствующимъ истинному значенію самоуправленія. Если, такимъ образомъ, важно, чтобы самоуправленіе всегда шло по законному пути, то едва ли можно найти лучшаго истолкователя законности постановленій и дѣйствій самоуправленія, какъ обыкновенный составъ суда. Въ виду этого, по нашему мнѣнію, предѣлы судебнаго контроля могутъ быть значительно расширены именно предоставленіемъ ему контроля за законностью постановленій земскихъ собраній и за законностью различныхъ дѣйствій ихъ. Государство, имѣющее хорошее судебное устройство съ надлежащимъ порядкомъ инстанцій, съ надлежащими началами судопроизводства и установившее законы, опредѣляющіе основныя начала дѣятельности общиннаго и земскаго самоуправленія, можетъ совершенно безбоязненно передать рѣшеніе вопроса о законности постановленій самоуправленія рѣшенію обыкновеннаго суда. Наше положеніе получитъ еще болѣе подтвержденія, когда мы разсмотримъ значеніе и устройство административной юстиціи, какъ органа, контролирующаго дѣятельность мѣстнаго самоуправленія.

---

§ 8. Административная юстиція.

Судьба юридическихъ понятій бываетъ крайне печальная, если эти понятія не стараются пересматривать въ извѣстные промежутки времени и провѣрять, такимъ образомъ, дѣйствительное значеніе ихъ въ практической жизни. Обыкновенно мы встрѣчаемся съ такимъ порядкомъ вещей, что понятіе, выведенное при извѣст-

ныхъ условіяхъ политической жизни, примѣняется въ томъ же значеніи тамъ, гдѣ оно по политическимъ условіямъ не можетъ быть примѣнимо. При этомъ надо замѣтить, что факторы въ образованіи этихъ понятій могутъ быть настолько различны, что необходимо для точнаго опредѣленія имѣть въ виду, какіе факторы примѣняются въ данное время для построенія того или другого понятія. Все нами сказанное вполнѣ приложимо къ понятію административной юстиціи. Судьба этого названія была такова, что въ данное время въ нѣмецкой литературѣ подъ административной юстиціей разумѣется совершенно иное, что разумѣлось въ первую половину этого столѣтія и теперь во французской литературѣ. Въ своей статьѣ объ административной юстиціи Н. М. Коркуновъ *) рѣзко различаетъ двѣ системы ея: французскую и нѣмецкую. Французская теорія видитъ основаніе административной юстиціи въ принципѣ раздѣленія властей, нѣмецкая теорія—въ различіи частнаго и публичнаго права. Первая основана на различіи субъектовъ правонарушенія, другая—на различіи объектовъ правонарушенія. Различіе субъектовъ ведетъ къ тому, что во Франціи установилась та точка зрѣнія, что административный органъ не можетъ подлежать контролю суда, слѣдовательно необходимо имѣть для суда надъ администраціей и особый органъ административной юстиціи. Различіе объектовъ ведетъ къ тому, что возстановленіе частнаго права нѣмецкая теорія относитъ къ дѣятельности общаго суда, возстановленіе публичнаго права—къ дѣятельности административнаго суда. Надо замѣтить, что во Франціи, въ этой родинѣ административной юстиціи, при самомъ ея возникновеніи мы встрѣчаемся съ совершенно противоположными заявленіями. Еще въ учредительномъ собраніи Франціи являлись защитники необходимости подчиненія споровъ о публичныхъ правахъ обыкновенному суду. Въ законѣ 1799 г. о мѣстномъ управленіи мы видимъ уже постановленныя начала дѣйствующей системы административной юстиціи во Франціи. Докладчикъ этого закона говорилъ, что существо управленія и заключается именно въ томъ, что интересы республики связаны съ дѣлами, по которымъ юрисдикція принад-

---

*) Журн. Гражд. и Угол. Права, 1885 г. № 1, 8 и 9. Предлагаемый § основанъ главнымъ образомъ на только-что указанныхъ статьяхъ *Н. М. Коркунова* и на сочиненіи *проф. Куплеваскаго*: «Административная юстиція въ Западной Европѣ. Т. I. Административная юстиція во Франціи».

лежитъ администраціи. Эти слова, созданныя Редереромъ, имѣли въ результатѣ требованіе, дабы префектъ предсѣдательствовалъ въ такомъ органѣ суда. Теперь важно было опредѣлить, что такое спорныя дѣла администраціи. Это предполагаетъ, по мнѣнію того же лица, что административный актъ оспаривается лицомъ въ его частномъ интересѣ. Отсюда вытекаетъ необходимость опредѣлить, каковы должны быть отношенія между этимъ частнымъ лицомъ и правительствомъ. Постановленный такимъ образомъ вопросъ велъ къ тому, что большинство лицъ, сочувствующихъ административной централизаціи, не могло предоставить оспариванія акта администраціи обыкновенному суду. Изъ научныхъ авторитетовъ административнаго права Франціи наиболѣе обстоятельное мнѣніе по этому вопросу принадлежитъ Ококу въ его сочиненіи *).

Ококъ насчитываетъ три рода дѣлъ, подлежащихъ административной юстиціи: 1) административно-спорныя дѣла, предполагающія нарушеніе актомъ администраціи какого-либо права, основаннаго на законѣ, регламентѣ или договорѣ; 2) толкованіе административныхъ актовъ для разрѣшенія вопросовъ, возникающихъ на судѣ гражданскомъ и уголовномъ; 3) дѣла по превышенію власти, нулитетъ. Такимъ образомъ мы видимъ, что всѣ дѣла, гдѣ мало-мальски сохраняетъ авторитетъ администрація, изъемлются изъ-подъ власти обыкновенныхъ судовъ. Эта точка зрѣнія считается, можно сказать, господствующей во французскомъ правѣ. Вивіенъ въ своихъ Etudes administratives **) признаетъ двоякаго рода власть администраціи: 1) свободную власть и дискреціонную и 2) обставленную призрачными ограниченіями. Послѣдняя и есть административная юстиція. Такимъ образомъ, административная юстиція является не особою какою-нибудь властью въ государствѣ, но это есть отдѣленіе той же самой администраціи. Въ общемъ мы можемъ указать основную тенденцію административной юстиціи и основной интересъ, ради котораго она существуетъ: она существуетъ ради охраны интереса правительства; основная тенденція ея—еще болѣе усилить административную централизацію. Словомъ, французская система административной юстиціи является гарантіей администраціи противъ свободы индивидуумовъ.

---

*) *Aucoc.* Conférences sur l'administration et le droit administratif, стр. 361—406.
**) *Vivien.* Etudes administratives, стр. 119—129.

Обратимся теперь къ совершенно иной теоріи, имѣющей совершенно противоположную тенденцію и ставящей себѣ задачею охрану совсѣмъ другого рода интересовъ.

Но прежде чѣмъ указать на эту теорію, которая развилась послѣднее время въ нѣмецкой наукѣ, необходимо сказать, что до второй половины XIX вѣка въ цѣломъ рядѣ сочиненій, появляющихся въ Германіи, мы замѣчаемъ лишь пересадку взглядовъ французскихъ писателей. Къ числу таковыхъ писателей Н. М. Коркуновъ относитъ Кестлина, Фицера, Функе и Куна. Настоящая исторія нѣмецкаго понятія административной юстиціи начинается съ Лоренца Штейна. Лоренцъ Штейнъ постоянно, какъ мы уже указывали, мѣняетъ свои взгляды, и такимъ образомъ г. Коркуновъ прослѣживаетъ исторію его взглядовъ въ трехъ послѣдовательныхъ эпохахъ: въ 1865, 1869, 1879 году. Въ 1865 году Л. Штейнъ признавалъ, что единственный источникъ объективнаго права есть законодательство. Сообразно съ различіемъ, которое онъ проводилъ между законодательствомъ, административной властью и исполнительной чисто властью, онъ различалъ три понятія: законъ, распоряженіе и приказъ. Противорѣчіе указа съ закономъ давало, по мнѣнію Штейна, основаніе для начатія административнаго иска. Противорѣчіе приказа указу давало основаніе для жалобы. Въ 1869 году въ новомъ изданіи своего Handbuch'a онъ уже признаетъ, что Verordnung, распоряженіе, можетъ создавать извѣстныя права; поэтому онъ проводитъ различіе между Verordnung'омъ и закономъ лишь въ формальномъ основаніи его изданія. Такимъ образомъ, въ 1869 году вся его теорія является совершенно неясной; все это представляется болѣе разъясняющимся въ появившейся въ 1879 году его статьѣ объ административной юстиціи *), которая, сообразно съ тремя видами проявленій административной дѣятельности: распоряженіе, приказъ и принужденіе (Verordnung, Verfügung und Zwang), показываетъ три способа охраны правъ, вслѣдствіе того, что администрація всѣми этими тремя способами можетъ нарушить чьи-либо интересы. Эти охраны правъ для указанной выше градаціи распоряженій, приказа и принужденія суть: министерская отвѣтственность, административный искъ и административная жалоба. Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ Германіи стали обращать вниманіе на самое

*) «Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege» въ Zeitschrift von Grünhut. T. VI, стр. 29 и слѣд. (Heft I).

различеніе тѣхъ способовъ, посредствомъ которыхъ нужно возстановить права, нарушенныя различными актами администраціи. Для того, чтобы образовалось нынѣшнее понятіе административной юстиціи, надо было выставить на видъ значеніе новаго конституціоннаго государства. Въ этомъ новомъ конституціонномъ государствѣ на первый планъ выступили заботы о законности всѣхъ актовъ администраціи. Индивидуумы и общество должны были быть вооружены всевозможными способами для возстановленія своего нарушеннаго права, такъ-что по понятіямъ, господствующимъ въ Германіи, административная юстиція есть ничто иное, какъ расширеніе контроля надъ администраціей, расширеніе судебнаго контроля на обширную область публичнаго права, не входящую въ сферу компетенціи гражданскихъ судовъ, словомъ, вооруженіе, такъ сказать, публичныхъ правъ гражданъ *искомъ*.

Таково общее понятіе, сообразно которому стали пытаться точно установить сѣть судебно-административныхъ учрежденій, стали различать какъ можно яснѣе понятіе: «административный искъ» и «административная жалоба». Такое устройство новыхъ органовъ административной юстиціи и установленія точныхъ основаній для административнаго иска и административной жалобы занимаетъ теперь болѣе всего современныхъ публицистовъ Германіи. Направленіе въ смыслѣ расширенія рамокъ судебной охраны публичнаго права, и устраненіе смѣшенія этого права съ общественнымъ благомъ, все болѣе и болѣе крѣпло въ Германіи. Беръ въ своемъ Rechtsstaat'ѣ (1864) также присоединился отчасти къ этому направленію, но его ученіе носитъ на себѣ смѣшеніе понятія права публичнаго съ правомъ общественнымъ. Мы видимъ, такимъ образомъ, что лишь въ ученіи Гнейста административная юстиція Германіи получила все то, къ чему она стремилась неуклонно въ теченіи нѣсколькихъ десятилѣтій. Все ученіе Штейна объ управленіи, говоритъ Н. М. Коркуновъ, можетъ быть характеризовано, какъ французская теорія, сведенная къ Гегелевской формулѣ. Штейнъ толкуетъ Францію, а Гнейстъ, какъ извѣстно,—Англію; такимъ образомъ для перваго является готовая схема, для второго—историческая картина. Чтобы выяснить взглядъ Гнейста на административную юстицію, необходимо сначала ознакомиться съ его классификаціей нормъ административнаго права. Гнейстъ насчитываетъ слѣдующія четыре главныя группы нормъ

этого рода: 1) простыя безусловныя требованія гражданскаго быта; 2) относительныя опредѣленныя или условныя велѣнія; 3) акты содѣйствія правительства къ осуществленію интересовъ подданныхъ; 4) нормы, регулирующія внутренній порядокъ административныхъ органовъ. Охрана нормъ второго рода относится къ вѣдѣнію административной юстиціи. Такъ называемая административная юстиція сводится къ тому, чтобы дать «административнымъ рѣшеніямъ такую форму, которая могла бы дать заинтересованнымъ тѣ же гарантіи, которыя даетъ обыкновенный судъ». Это требуется не для обезпеченія законности, а для обезпеченія проявленій свободы отъ вліянія партій. Всеобъемлющій, полный контроль надъ законностью и безпристрастностью управленія можетъ быть порученъ только административнымъ коллегіямъ съ независимыми членами и съ формальной процедурою. «Существуетъ недоразумѣніе, — говоритъ Гнейстъ,—относительно природы правительственной дѣятельности, въ частности полицейской дѣятельности въ общирномъ смыслѣ этого слова. Въ своей главной части полицейская дѣятельность есть юстиція. Постановленіе объ арестѣ и освобожденіи, полицейское предварительное разслѣдованіе, множество принудительныхъ мѣръ въ области полиціи безопасности, благосостоянія, раздача полицейскихъ дозволеній, концессій—все это акты настоящей судебной юрисдикціи. Иначе никогда и не смотрѣли на эту дѣятельность въ Англіи; также понималось это въ старое время и въ Германіи. Всѣ учрежденія прежняго времени отъ ландрата до Государственнаго Совѣта были организованы по образцу судовъ *).

Трудно согласиться со взглядомъ Гнейста, что административный актъ имѣетъ судебное значеніе; но въ этомъ скорѣе можно видѣть необходимость подражанія Англіи въ томъ смыслѣ, что актъ администраціи долженъ быть подчиненъ по возможности той же судебной отвѣтственности, которой подчиняется и обыкновенный судъ. Теперь посмотримъ, къ чему можно свести современное положеніе германской науки, какъ относительно области административной юстиціи, такъ и организаціи административныхъ судовъ. Область административной юстиціи должна обнять всѣ *случаи управленія, въ которыхъ возможенъ споръ*. Впрочемъ, для того, чтобы не замедлять и не ослаблять правительственную дѣятельность, законодательство можетъ выдѣлить путемъ спеціальнаго перечисленія отдѣльныхъ дѣлъ

*) *Gneist.* D. preussische Kreisordnung, стр. 37.

только часть управленія, въ которой наиболѣе проявляются произволъ и партійность (полицейскія мѣры, оцѣнка имуществъ или налоговъ, военные наборы, надзоръ за церковью, духовными и свѣтскими обществами, корпораціями и т. д.). Затѣмъ, что касается организаціи административныхъ судовъ, то ихъ дѣятельность можетъ быть сведена въ дѣйствующемъ германскомъ законодательствѣ, къ двумъ категоріямъ: 1) они опредѣляютъ, т. е. декретируютъ мѣры по тѣмъ предметамъ, которые особенно требуютъ безпристрастья и способны къ коллегіальному обсужденію (дѣла изъ области полицейскаго, налогового, военнаго управленія, призрѣніе бѣдныхъ, школы, дороги; утвержденіе надзора, дисциплинарная власть надъ должностными лицами мѣстнаго управленія); 2) рѣшаютъ споры, возникшіе вслѣдствіе принятія извѣстной мѣры какъ нисшими должностными лицами, такъ и самими коллегіями. Современная прусская система признаетъ троякую систему инстанцій для административныхъ судовъ. *) Въ этомъ случаѣ является осно-

*) Административные суды въ Пруссіи учреждены для разсмотрѣнія опредѣленныхъ въ законахъ спорныхъ предметовъ о претензіяхъ и обязательствахъ, вытекающихъ изъ публичнаго права, независимо отъ интересовъ частныхъ лицъ. Они имѣютъ три инстанціи: первую составляетъ уѣздная управа въ своемъ уѣздѣ, или городская управа: 1) она рѣшаетъ всѣ споры по выборамъ въ волостяхъ и общинахъ; 2) разсматриваетъ заявленія и жалобы общинъ, частныхъ лицъ, не принадлежащихъ къ уѣзду юридическихъ лицъ и т. п. на неправильное внесеніе ихъ въ списки уѣздныхъ налоговъ или на чрезмѣрное обложеніе уѣздными налогами; 3) разсматриваетъ и рѣшаетъ дѣла по жалобамъ на постановленія общинныхъ старшинъ и старшинъ землевладѣльческихъ участковъ (Gutsbezirk) и предсѣдателей благотворительныхъ союзовъ по спорамъ о правахъ пользованія общинными землями и доходами, по спорамъ объ общинныхъ налогахъ, включая военныя повинности и помощь бѣднымъ; 4) уѣздная управа, какъ административный судъ 1-й инстанціи, постановляетъ рѣшенія по жалобамъ счетоводовъ на общины за отказъ въ выдачѣ имъ квитанцій взноса, о пополненіи недоимки общинныхъ денегъ въ кассѣ счетовода; 5) разрѣшаетъ заявленія властей на общины или на землевладѣльческіе участки за отказъ отъ исполненія или за неисполненіе повинностей (Leistungen), возлагаемыхъ на нихъ закономъ; 6) уѣздная управа разбираетъ еще споры о дѣлахъ сельскихъ школъ, о постойной повинности, о рѣчной полиціи, о рыболовствѣ, о промышленности, о печатныхъ объявленіяхъ, о застрахованіи, о постройкахъ. На рѣшенія уѣздной управы, какъ административнаго суда 1-й степени, приносятся жалобы окружному административному суду. Вторую инстанцію, въ порядкѣ спорнаго административнаго производства, составляетъ окружная управа (Bezirkausschuss). Она состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора (Regierungs-Präsident) изъ 6 членовъ. Изъ нихъ двое назначаются королемъ пожизненно изъ лицъ, имѣющихъ права: одно на судебную должность, другое на высшую административную. Остальные выбираются провинціальной земской управою изъ мѣстныхъ жителей и подданныхъ Германской имперіи, способныхъ быть избранными въ провинціальное собраніе, исключая старшаго предсѣдателя, предсѣдателя правленія (окружного), товарищей предсѣдателей, начальниковъ королевской полиціи и ландратовъ.

ваніемъ ихъ дѣятельности все то, что служитъ гарантіею законности и свободы въ сферѣ обыкновеннаго суда. Устность и публичность засѣданій, возраженія сторонъ, всѣ способы, предоставляемые защитѣ,—все это находитъ примѣненіе и въ области административнаго суда. При этомъ интересно знать, кому принадлежитъ разрѣшеніе извѣстныхъ конфликтовъ: административные суды рѣшаютъ споры между административными судами и министерствами, а обыкновенные суды—между административными судами и обыкновенными

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію 2-й инстанціи административнаго суда, суть: въ первой инстанціи собственно административныя дѣла городскихъ округовъ и городовъ, входящихъ въ составъ сельскихъ уѣздовъ, но съ населеніемъ болѣе 10,000 жителей. По дѣламъ спорнаго производства Bezirkausschuss въ порядкѣ апелляціонномъ разсматриваетъ и разрѣшаетъ жалобы на окончательныя рѣшенія уѣздной управы. Далѣе она вѣдаетъ непосредственно въ первой инстанціи спорнаго судопроизводства очень многочисленный разрядъ дѣлъ. По уѣзду она рѣшаетъ споры по составленію избирательныхъ списковъ и по разграниченію округовъ при выборахъ въ уѣздное собраніе; 2) она разрѣшаетъ жалобы на постановленія уѣзднаго собранія по повѣркѣ уполномочій; 3) разсматриваетъ заявленія властей объ отказѣ уѣзда или неисполненія имъ повинностей (Prästationen), возлагаемыхъ закономъ и опредѣленныхъ подлежащимъ вѣдомствомъ; 4) разрѣшаетъ дѣла по протестамъ ландрата на постановленія уѣзднаго собранія и уѣздныхъ управъ за нарушеніе предѣловъ вѣдомствъ или закона. По дѣламъ городскимъ Bezirkausschuss разсматриваетъ: 1) жалобы на постановленія властей городскихъ округовъ или городовъ съ населеніемъ болѣе 10,000, но входящихъ въ составъ сельскихъ округовъ по предметамъ сельской полиціи; 2) рѣшаетъ споры заинтересованныхъ сторонъ о взносахъ на содержаніе школы и учителя; 3) разсматриваетъ жалобы на полицейскія постановленія властей городскихъ округовъ или городовъ съ населеніемъ свыше 10,000 жителей за отказъ или же за разрѣшеніе продажи и раздачи афишъ, объявленій и т. п.; 4) разрѣшаетъ заявленія тѣхъ же властей о запрещеніи школъ танцовальныхъ, гимнастики, плаванія, устройства конторъ для ссуды подъ залоги, о закрытіи трактировъ, о запрещеніи продажи напитковъ, ядовъ и т. п.; 5) разсматриваетъ и рѣшаетъ жалобы на постановленія тѣхъ же властей въ дѣлѣ страхованія и перестрахованія отъ огня; 6) вѣдаетъ жалобы на тѣ же власти по предметамъ построекъ; 7) вѣдаетъ жалобы по дѣламъ объ охотѣ, о лѣсахъ, о рыболовствѣ, о больницахъ, о промышленности, цехахъ, о торговыхъ судахъ (камерахъ), о вспомогательныхъ кассахъ; 8) рѣшаетъ дѣла, въ спорномъ порядкѣ, по жалобамъ на полицейскія постановленія властей сельской общины или города сельскаго округа болѣе чѣмъ съ 10,000 жителей. Высшій административный судъ въ Берлинѣ состоитъ изъ предсѣдателя, предсѣдателей (начальниковъ) отдѣленій или сенатовъ (Senate) и изъ совѣтниковъ. Всѣ эти лица должны достигнуть, по крайней мѣрѣ, 30-тилѣтняго возраста, и назначаются королемъ пожизненно. Половина членовъ назначается изъ лицъ, имѣющихъ право на полученіе судебныхъ, а другая половина изъ имѣющихъ право на полученіе высшихъ административныхъ должностей. Всякій членъ имѣетъ право на полученіе отставки по болѣзни или по слабости здоровья (хворости, Gebrechen). Отставка можетъ быть выдана, по обязанности, самимъ судомъ. Для дѣйствительности рѣшеній суда требуется присутствованіе пяти членовъ. Всякое отдѣленіе должно заключать въ себѣ неровное число членовъ, или же младшій членъ воздерживается отъ преній и отъ голосованія. Если одно отдѣленіе желаетъ уклониться, по вопросу права, отъ направленія, котораго держится другое, то оно вноситъ вопросъ въ соединенное засѣданіе отдѣленій (Das Plenum); въ такомъ слу-

судебными установленіями. Теперь, если мы хотимъ свести воедино всѣ эти различныя мнѣнія, господствующія въ теоріи административной юстиціи, то мы получаемъ слѣдующую схему этихъ отношеній, которыя отлично выражены проф. Куплеваскимъ въ его сочиненіи «Административная юстиція». Теорія Штейна и другихъ изслѣдователей различаетъ по словамъ проф. Куплеваскаго *) двѣ области: область юстиціи и область полной свободы администраціи. Между этими двумя областями лежитъ однако третья область, та область, въ которой правительство, формально вращаясь въ законныхъ границахъ, имѣетъ возможность дѣйствовать въ духѣ партій, прилагать по своему произволу къ различнымъ лицамъ различный масштабъ, во благо однимъ, во вредъ другимъ. Вотъ въ этой-то области и лежитъ центръ административной юстиціи, главное назначеніе которой есть противодѣйствіе злоупотребленіямъ новѣйшаго конституціоннаго управленія — управленія въ духѣ партій. Въ этомъ смыслѣ и можно разсматривать всѣ новѣйшія теоріи германской науки объ административной юстиціи, и въ этомъ заключается объясненіе, почему для нихъ это представляется вопросомъ такой величайшей важности.

чаѣ законъ требуетъ личнаго присутствованія двухъ третей всѣхъ членовъ. Высшій административный судъ рѣшаетъ, во второй инстанціи, всѣ дѣла, рѣшенныя въ первой окружнымъ судомъ, исключая дѣлъ, предусматриваемыхъ спеціальными законами. Сверхъ того онъ же пересматриваетъ и рѣшаетъ въ ревизіонномъ порядкѣ окончательные приговоры административнаго суда 2-й степени. Онъ же вѣдаетъ дѣла по жалобамъ на нѣкоторыя постановленія Ober-Präsident'овъ и Regierungs-Präsident'овъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ высшій административный судъ постановляетъ рѣшенія непосредственно, а именно разсматриваетъ жалобы по обязанности или по предложенію министра внутреннихъ дѣлъ и старшихъ предсѣдателей на постановленія провинціальныхъ земскихъ собраній, провинціальныхъ комитетовъ, провинціальныхъ коммиссій, провинціальныхъ и окружныхъ совѣтовъ за превышеніе власти или за нарушеніе закона. Кромѣ того высшій административный судъ разсматриваетъ и рѣшаетъ, въ спорномъ порядкѣ, дѣла по заявленіямъ подлежащихъ властей о неисполненіи провинціальнымъ союзомъ или объ отказѣ его исполнить повинности (Leistungen), которыя возложены на него закономъ и требуются отъ него властями въ предѣлахъ ихъ вѣдомствъ. Онъ же разсматриваетъ жалобы на рѣшенія въ послѣдней инстанціи (окончательныя) предсѣдателей правленій и старшихъ предсѣдателей провинціи по предмету полицейскихъ распоряженій (Verfügungen). Высшему административному суду принадлежитъ еще верховный надзоръ надъ всѣмъ управленіемъ. Онъ же рѣшаетъ, въ устномъ производствѣ, столкновенія (конфликты) между административными судами и административными властями.

*) См. Куплеваскій, назв. соч. стр. 206.

§ 9. Система Россіи.

Мы указывали на различныя формы административнаго, судебнаго и общественнаго контроля, который отчасти встрѣчается въ практикѣ на западѣ Европы, отчасти является выводомъ изъ основныхъ положеній о постановкѣ самоуправленія, какъ органа государственной власти. Теперь намъ предстоитъ взглянуть на то, въ какихъ формахъ выразился контроль надъ самоуправленіемъ въ Россіи. Для этого намъ придется сначала указать извѣстную исторію взглядовъ, къ которымъ пришло русское законодательство, а затѣмъ коснуться не только вопросовъ административнаго контроля, но также систематизировать всѣ постановленія русскаго законодательства въ такомъ смыслѣ, дабы было видно, какую долю принимаетъ на себя и общество въ контролѣ надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ. Все, что можетъ войти въ область русскаго понятія контроля надъ самоуправленіемъ, можетъ быть раздѣлено на три главныя группы: 1) общественный контроль, 2) контроль высшихъ органовъ самоуправленія надъ нисшими и 3) контроль правительства надъ самоуправленіемъ. Въ такой постепенности мы и расположимъ наше дальнѣйшее изложеніе, и теперь остановимся нѣсколько на указаніи историческихъ взглядовъ о контролѣ надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ: земскимъ и городскимъ. Когда вырабатывалось Положеніе 1864-го года, то этотъ вопросъ, въ ряду другихъ, составилъ предметъ весьма живыхъ преній въ Государственномъ Совѣтѣ. Для того, чтобы понять важность новой мѣры, необходимо было указать, въ чемъ заключалась предыдущая система; предыдущая система, какъ мы уже говорили, заключалась въ томъ, что выборные органы находились подъ *опекой* органовъ администраціи. Всѣ постановленія дворянскаго собранія утверждаются губернаторомъ; всѣ постановленія городскихъ думъ стараго устройства также подлежатъ утвержденію мѣстной или высшей правительственной власти; словомъ, не было ни одного постановленія мѣстнаго представительства, которое было бы актомъ, не требующимъ таковаго утвержденія, слѣдовательно, можно было говорить о постановленіяхъ различныхъ собраній, какъ о такихъ, которыя санкціонировались самимъ правительствомъ. Кромѣ такого вліянія на постановленія, не менѣе сильно было вліяніе администраціи на личный составъ должностныхъ лицъ; точно также какъ дворянскія, такъ и городскія должности требовали всѣ утвержденія правитель-

ственной власти. Въ какомъ положеніи стояли эти должности къ правительству, мы видимъ изъ той печальной картины, которую выносили изслѣдователи тогдашнихъ преимущественно городскихъ порядковъ.

Правда, въ то время не было опредѣленно выраженныхъ правилъ объ удаленіи отъ должностей по мѣстному самоуправленію тѣхъ статей, которыя мы видимъ въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 года. Дореформенное наше право не знало подобныхъ строгихъ постановленій, но оно отлично уживалось со всевозможнымъ произволомъ административныхъ учрежденій по отношенію къ выборнымъ должностямъ. Можно даже сказать, что оно хотѣло многія должности поставить въ исключительно привиллегированное положеніе, благодаря чему, можетъ быть, они и получили до сихъ поръ оттѣнокъ извѣстной почетной самостоятельной службы. Такова, напримѣръ, должность предводителей дворянства, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ, которымъ даже такое малое дисциплинарное взысканіе какъ выговоръ безъ внесенія въ формуляръ можетъ быть объявленъ лишь Правительствующимъ Сенатомъ *). Въ случаѣ лишь преданія суду они могутъ быть устранены тѣмъ же Сенатомъ отъ должности. Слѣдовательно, мы видимъ, что суть дореформенныхъ порядковъ была въ томъ, что самые законы были расчитаны на гораздо большій нравственный уровень мѣстныхъ выборныхъ лицъ. Вся система правительственная была такова, что, несмотря на эти прерогативы, выборная служба получала чисто приказный характеръ. Послѣ освобожденія крестьянъ, какъ мы говорили, на сцену явился вопросъ о необходимости расширить и область самоуправленія. Самоуправляющіеся органы, каковыми являлись вновь создаваемыя земскія учрежденія, должны были стоять не подъ опекой правительственной власти, а лишь подъ ея надзоромъ. Въ этомъ отношеніи весьма важно прослѣдить, на какомъ основаніи явилась идея совершенно новая для нашего права, которая выяснилась впервые въ статьѣ 6-ой Положенія о земскихъ учрежденіяхъ **). Земскія учрежденія выдѣлялись изъ всего строя администраціи; это были учрежденія общественныя, и

*) См. Сводъ Законовъ Т. II, изд. 1876, ст. 240, п. 2.

**) «Земскія учрежденія въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ дѣйствуютъ самостоятельно. Законъ опредѣляетъ случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія ихъ подлежатъ утвержденію и наблюденію общихъ подлежащихъ властей».

администрація имѣла надъ ними не опеку, а *наблюденіе.* Таковъ основной терминъ, который мы встрѣчаемъ въ указанной статьѣ Положенія 1864 года. Теперь посмотримъ, въ чемъ же проявился этотъ надзоръ по Положенію о земскихъ учрежденіяхъ. Сперва надо указать, кто явился органомъ этого надзора. Положеніе 1864 года ставитъ губернатора подъ его личною отвѣтственностью, какъ надзирающій органъ за земскимъ самоуправленіемъ; ужъ эта одна постановка вопроса «подъ личною отвѣтственностью» вноситъ нѣчто новое въ наши административные порядки. Губернаторъ всегда являлся, несмотря на широковѣщательное положеніе Наказа 3-го іюня 1837 года, все-таки учрежденіемъ, а не должностью, если можно такъ выразиться. Важна была не личность губернатора, а вся та система различныхъ учрежденій, посредствомъ которыхъ функціонировалъ губернаторъ; въ 1864 году рѣзко, наоборотъ, выдѣляется личность губернатора, значеніе его, какъ должности, и благодаря этому указывается новый характеръ должности губернатора, а именно, онъ является въ роли, такъ сказать, правительственнаго прокурора. Эта неясно сознанная составителями Положенія постановка вопроса, къ сожалѣнію, и въ нашемъ правѣ прошла мало замѣченной, между тѣмъ она внесла совершенно новый принципъ въ положеніе губернатора въ нашихъ губерніяхъ. До 1864 г. губернаторъ управляетъ, а за нимъ надзираетъ прокуроръ,— съ введеніемъ Судебныхъ Уставовъ и съ упраздненіемъ этой роли прокуроровъ, она, безъ всякой видимой связи между постановленіями этихъ разныхъ законовъ, является у губернатора. Подобно тому, какъ прокуроръ не вмѣшивался непосредственно въ администрацію, а лишь слѣдилъ за законностью постановленій, точно также и губернаторъ по Положенію о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года не вмѣшивается въ дѣла земскаго самоуправленія, а слѣдитъ за ними; слѣдовательно, какъ администраторъ и какъ прокуроръ, губернаторъ является лицомъ контролирующимъ мѣстное управленіе. Мы замѣчаемъ въ послѣднее время появленіе взглядовъ объ усиленіи значенія губернаторовъ въ первомъ направленіи, а не во второмъ, тогда какъ новое законодательство очевидно предполагало, что губернаторская должность является, такъ сказать, представительствомъ центральной власти въ смыслѣ надзора и руководства всей мѣстной администраціи согласно законамъ и видамъ высшаго правительства. Установивъ такое новое положеніе губернаторовъ по отношенію къ земскому

самоуправленію, Положеніе 1864 года не совсѣмъ ясно провело его въ дальнѣйшихъ статьяхъ. Въ 1864 году мы видимъ, что тотъ надзоръ, который проявляетъ губернаторъ въ статьѣ 5-ой, является въ видѣ мѣропріятій въ слѣдующихъ трехъ различныхъ направленіяхъ: 1) въ смыслѣ стараго понятія опеки, къ которому надо отнести утвержденіе постановленій и лицъ (ст. 90 — 92); 2) въ смыслѣ новыхъ взглядовъ протеста постановленія собраній (ст. 9) и 3) въ смыслѣ непосредственнаго вмѣшательства въ случаѣ бездѣйствія самоуправленія (ст. 10), которое выражалось въ исполненіи за счетъ земства какой-нибудь повинности и взысканій затѣмъ всей суммы съ самого земства. Но изъ всѣхъ этихъ трехъ видовъ и первый родъ мѣръ значительно измѣнился. Земству было предоставлено право жалобы на постановленія губернаторовъ. Такимъ образомъ, и это право явилось у земства въ тѣхъ случаяхъ, когда губернатору принадлежало право утверждать постановленія. Относительно того, можно ли жаловаться на губернатора въ случаѣ неутверженія лица, объ этомъ наша практика даетъ весьма мало указаній. Причина ли это того, что всякіе выборы являются результатомъ нѣкотораго соглашенія между правительствомъ и земствомъ, и выбираютъ, такъ сказать, лицъ, заранѣе извѣстныхъ по своей неопороченности, или же причина эта кроется въ томъ, что мѣстное самоуправленіе находится, такъ сказать, подъ страхомъ различныхъ усиленныхъ мѣропріятій, внѣ обыкновеннаго закона, которыя и заставляютъ его осторожнѣе относиться къ своимъ выборамъ? Законодательство совершенно не разъясняетъ этотъ вопросъ: является ли право утвержденія дискреціонной или недискреціонной властью *); другими словами, неясно еще понятіе, въ какомъ смыслѣ надо понимать утвержденіе губернаторомъ и министромъ Внутреннихъ Дѣлъ постановленій и должностныхъ лицъ въ смыслѣ дискреціонной власти или же

*) На практикѣ этотъ вопросъ возникъ въ 1883 году, когда министръ Внутреннихъ Дѣлъ не утвердилъ помощникомъ городского головы гласнаго М. М. Стасюлевича. Гл. Стасюлевичъ былъ избранъ и представленъ на утвержденіе министра Внутреннихъ Дѣлъ, и утвержденъ имъ не былъ безъ всякой мотивировки. Дума очечь долго обсуждала вопросъ, имѣетъ ли она право жаловаться, и большинство голосовъ въ чисто-формальномъ порядкѣ отвергло это право, такъ-какъ въ городовомъ положеніи въ числѣ статей, по которымъ предоставлено органамъ самоуправленія право обжалованія, нѣтъ статьи, по которой министръ Внутреннихъ Дѣлъ утверждаетъ должностныхъ лицъ. Такимъ образомъ, этотъ вопросъ былъ разрѣшенъ Собраніемъ, но не разрѣшенъ былъ удовлетворительно юридическимъ образомъ.

въ смыслѣ власти надзирающей, къ которой приложимы всѣ способы протеста и жалобы въ установленномъ порядкѣ. Вторая рубрика мѣръ контроля надъ самоуправленіемъ состояла въ правѣ контроля надъ постановленіями собраній. Это дѣйствительно являлось совершенно новою мѣрою въ нашемъ правѣ, и новой въ томъ отношеніи, что такъ какъ нѣкоторыя постановленія подлежали только протесту, то являлись, такимъ образомъ, у насъ самостоятельныя постановленія земскихъ собраній. Протестующая власть губернаторовъ была поставлена въ извѣстныя законныя рамки. Различные споры между правительствомъ, въ лицѣ этихъ двухъ органовъ, и между земствомъ, въ лицѣ его собраній, разрѣшались Правительствующимъ Сенатомъ—высшей административной коллегіей; слѣдовательно, вопросъ о безпристрастіи представлялся весьма яснымъ для всего мѣстнаго самоуправленія. Правительствующій Сенатъ, дѣйствительно, заслужилъ свою хорошую и лестную репутацію строгимъ и нелицепріятнымъ отношеніемъ къ дѣлу. Наконецъ, послѣдній родъ мѣръ, опредѣляющихъ отношенія администраціи къ земствамъ, относится уже къ мѣрамъ, устрашающимъ земство въ случаѣ его упорнаго противодѣйствія, и это уже представляется не прямымъ понужденіемъ земства, а мѣропріятіемъ, заставляющимъ его серьезно отнестись къ его обязанностямъ.

Такова была въ основныхъ чертахъ система Положенія 1864 года. Въ 1870 году, при составленіи предположеній о надзорѣ за городскимъ самоуправленіемъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ изготовило проектъ, въ которомъ самоуправленіе сводилось лишь къ постановкѣ рѣшеній, требующихъ утвержденія административной власти. Второе Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи настояло на томъ, чтобы этотъ порядокъ нашего стараго права былъ замѣненъ порядкомъ, принятымъ для земскихъ учрежденій *). Не опека, а надзоръ—таковы понятія, которыя должны были опредѣлить отношенія администраціи и общества; но въ дальнѣйшихъ стадіяхъ движенія законопроекта на сцену явилось предположеніе о необходимости введенія коллегіальнаго присутствія, замѣняющаго единоличную власть губернатора—коллегіальной. Любопытно, что въ вопросѣ о губернскомъ присутствіи

*) Матеріалы по общ. устр. гор., Т. I, стр. 468—537.

рѣзко различаются мнѣнія, возникшія во время его утвержденія и существующія теперь. Когда только вводилось самоуправленіе въ Россіи, то по старой памяти очень дурно относились ко всякаго рода коллегіальнымъ учрежденіямъ; вотъ почему надзоръ Губернскаго Правленія, какъ коллегіи, былъ замѣненъ личнымъ надзоромъ губернатора надъ земскими учрежденіями *). Думали, что постановкой губернатора, такъ сказать, въ личныя отношенія съ земствомъ будетъ предоставленъ большій просторъ дѣятельности земскихъ и городскихъ учрежденій, потому-что губернаторъ будетъ осмотрительнѣе относиться къ своимъ протестамъ; слѣдовательно, личная отвѣтственность губернатора по Положенію 1864 г. являлась гарантіей цѣлесообразности и дѣйствительной необходимости правительственнаго протеста. Такую точку зрѣнія выставилъ г. Рѣпинскій, бывшій представителемъ Министерства Юстиціи въ коммиссіи по разработкѣ Городового Положенія 1870 г. подъ предсѣдательствомъ князя Урусова. Большинство коммиссіи высказалось за учрежденіе Губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, которое должно было замѣнить единоличную власть губернатора коллегіальною властью всего присутствія. Въ подтвержденіе необходимости существованія этого Присутствія обыкновенно приводились доводы практическаго свойства о неудобствахъ перенесенія дѣла въ Сенатъ. Доводы эти сводились, главнымъ образомъ, къ двумъ основнымъ требованіямъ: 1) медленность вслѣдствіе разстояній должна была вести къ большому стѣсненію самоуправленія и 2) отдаленность Сената являлась причиною невозможности быть ему судьею мѣстныхъ нуждъ,—но никто не оспаривалъ сущности основного принципа, что личный надзоръ лучше коллегіальнаго надзора, ибо губернаторъ въ присутствіи является затеряннымъ въ средѣ всей коллегіи. Прошло около 20 лѣтъ, и когда въ Положеніи 1890 г. явился коллегіальный надзоръ, то какъ въ Государственномъ Совѣтѣ, такъ и въ печати онъ встрѣтилъ, наоборотъ, полное сочувствіе. Это объясняется перемѣнившимся взглядомъ на этотъ предметъ въ томъ отношеніи, что стали обращать больше вниманія не на личность надзирающаго лица, а на власть его; съ точки зрѣнія власти находили болѣе выгод-

*) См. тѣ же Матеріалы, Т. I, стр. 484; Мнѣніе II Отдѣленія объ учрежденіи особаго присутствія по городскимъ дѣламъ, а также тѣ же Матеріалы, Т. III, стр. 102, ст. 8.

нымъ имѣть коллегіальный надзоръ, чѣмъ единоличный, ибо коллегія все-таки нѣсколько ограничила губернаторовъ. Такимъ образомъ, Городовое Положеніе 1870 года прежде всего замѣнило надзоръ губернатора надзоромъ Губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія. Правда, губернатору предоставлено право слѣдить за законностью этихъ постановленій, но, такъ сказать, разрѣшеніе этого вопроса предоставлено самому Присутствію. Прошло это Положеніе о надзорѣ весьма сочувственно въ Государственномъ Совѣтѣ, но явившись въ 1870 году, оно было встрѣчено довольно неодобрительно въ нашей печати. Мы видѣли, въ чемъ заключается разница въ надзорѣ за городскимъ и земскимъ самоуправленіемъ въ отношеніи самаго способа этого надзора, единоличнаго или коллегіальнаго; теперь посмотримъ, въ чемъ выразился надзоръ за городами въ Положеніи 1870 года. Надзоръ этотъ, такъ же какъ и по Положенію о земскихъ учрежденіяхъ, выразился въ указанныхъ выше положеніяхъ, а именно въ утвержденіи постановленій и должностныхъ лицъ, въ правѣ протеста и въ исполненіи на счетъ городовъ извѣстной повинности; при этомъ надо замѣтить, что такъ какъ города получили право изданія обязательныхъ постановленій по предметамъ городского благоустройства, то администрація была поставлена въ отношеніе къ нимъ въ еще болѣе сложное положеніе. Въ вопросѣ объ изданіи обязательныхъ постановленій городское самоуправленіе должно входить въ сношеніе съ администраціей; такимъ образомъ, является новый видъ отношеній, опредѣляющихъ взаимную зависимость правительства и земства. Правда, въ случаѣ несогласія губернатора на изданіе обязательныхъ постановленій, земство можетъ настаивать на этомъ путемъ тѣхъ способовъ, которые предоставлены ему въ обыкновенномъ порядкѣ. Указавъ на основной принципъ правительственнаго контроля надъ самоуправленіемъ, намъ надо указать, въ какомъ видѣ существуетъ этотъ надзоръ, въ видѣ ли надзора за законностью или и за цѣлесообразностью мѣстныхъ постановленій. Хотя въ статьѣ, посвященной надзору, и въ Положеніи 1864 года, и въ Положеніи 1870 года, вездѣ говорилось, что постановленіе можетъ быть опротестовано такое, которое не согласно съ закономъ или противно государственнымъ пользамъ и нуждамъ; во всякомъ случаѣ практика намъ мало указывала на то, чтобы губернаторы пользовались своимъ правомъ указывать на нецѣле-

сообразность подобнаго постановленія; наоборотъ, они обыкновенно ссылались на незаконность даннаго рѣшенія собранія. Такова система нашего законодательства, опредѣляющая надзоръ правительства за мѣстнымъ самоуправленіемъ; но новыя вѣянія, отразившіяся въ Положеніяхъ 1864 и 1870 года, должны были предоставить извѣстную долю контролю судебному и контролю общественному. Судебный контроль состоитъ въ томъ, что земское учрежденіе является простымъ отвѣтчикомъ по всѣмъ дѣламъ гражданскаго права; далѣе, оно является способнымъ отвѣчать за всѣ тѣ правонарушенія, которыя совершили ихъ должностныя лица. Далѣе, важно указать, что и обществу было предоставлено контролировать земскія учрежденія. Этотъ контроль явился въ признаніи возможности публичности засѣданій и гласности постановленій земскихъ учрежденій. Правда, эта гласность была поставлена въ весьма строгія условія: губернаторы являлись лицами, рѣшающими вопросъ о пропускѣ или непропускѣ въ печать того или иного постановленія, но во всякомъ случаѣ важно было провозгласить принципъ необходимости публичности и гласности, какъ средствъ общественнаго контроля надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ. Средствомъ, наиболѣе могущественнымъ для проведенія въ общество знаній о ходѣ дѣлъ самоуправленія, является, какъ мы уже говорили, печать. Скромныя привиллегіи, предоставленныя печати въ 1865 году, явились способомъ, дающимъ ей возможность еще болѣе послужить обществу, чѣмъ она могла это дѣлать до существованія правъ, полученныхъ въ 1865 году. Наконецъ, намъ предстоитъ сказать еще нѣсколько словъ о томъ, какія средства признавались нужными для гарантіи какъ общества, такъ и государства въ смыслѣ установленія извѣстныхъ мѣръ контроля въ сферѣ самаго мѣстнаго самоуправленія. Эти мѣры состояли въ томъ, что земскія собранія пользовались всѣми правами дѣйствительнаго учета своихъ исполнительныхъ органахъ.

Установленіе ревизіонныхъ коммиссій предоставляло широкое право земскому собранію пользоваться всѣми средствами, которыя предоставляетъ право ревизіи для полученія дѣйствительной картины веденія дѣлъ самоуправленія ея исполнительными органами; сверхъ того, въ виду установленія постоянной отчетности, управа должна была тщательно содержать свои дѣла,—все это являлось наилучшимъ способомъ для того, чтобы исполнительные органы самоуправленія

не могли уклоняться отъ исполненія своихъ обязанностей и дѣйствовали бы не только въ предѣлахъ законности, но и въ согласіи съ волею земскаго собранія. Но существованіе этихъ способовъ, такъ сказать, въ интимной жизни самоуправленія, являлось весьма важнымъ для самого государства и для самого общества, ибо оно показывало, что мѣстному органу можно довѣрять болѣе, такъ какъ онъ находится подъ сильнымъ контролемъ собранія, состоящаго изъ разнородныхъ силъ и сужденія котораго доступны болѣе свободной критикѣ.

Теперь посмотримъ, какіе способы контроля надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ приняты въ нашемъ новѣйшемъ законодательствѣ. Система, которую приняло Положеніе 1890 г., очевидно явится господствующей въ нашемъ правѣ. Проектъ Городового Положенія также принялъ указанную систему. Въ Положеніи 12 іюня 1890 г., кромѣ уже существующихъ способовъ контроля надъ самоуправленіемъ, является еще одна мѣра, усиливающая вліяніе администраціи на ходъ дѣлъ въ мѣстномъ самоуправленіи. Правда, эта мѣра является нѣкоторой боевой статьей. Это 63-я статья Положенія, которая предоставляетъ правительству право распустить собраніе и, въ случаѣ, если бы не состоялись выборы, назначить всю управу отъ правительства. Кромѣ случая, указаннаго уже, выборъ лица, которое не утверждено правительствомъ, а также, если выборы не состоятся вторично, влечетъ къ подобной же карѣ земскія учрежденія. Такимъ образомъ Положеніе 1890 года у насъ впервые ввело принципъ роспуска земскихъ собраній, чего мы не видѣли въ нашемъ старомъ правѣ. Роспускъ собранія на практикѣ встрѣчался лишь два раза, а именно, собраніе 1867 г. въ Петербургѣ было распущено по Высочайшему повелѣнію; слѣдовательно, это являлось какъ бы экстреннымъ закономъ, изданнымъ для того особымъ образомъ. Другой роспускъ состоялся въ послѣднее время въ 1888 году, а именно роспускъ череповецкаго собранія, что было принято на основаніи Положенія Комитета Министровъ, Высочайше утвержденнаго *). Кромѣ этихъ двухъ случаевъ мы не встрѣчались въ Россіи ни разу съ роспускомъ собранія. Слѣдовательно, какъ экстренная мѣра, она могла существо-

*) Третье П. С. З. № 5303. О введеніи въ Череповецкомъ уѣздѣ особаго по земскимъ дѣламъ Временнаго Управленія; см. пунктъ II, о пріостановкѣ дѣйствія Уѣздной Земской Управы и созыва Земскаго Собранія.

вать и въ прежнемъ правѣ, но тогда она дѣйствительно имѣла характеръ исключительной мѣры, издаваемой въ необходимыхъ для того случаяхъ. По Положенію 1890 г. это представляется постояннымъ и обыкновеннымъ явленіемъ. Кромѣ того, законъ 12-го іюня ввелъ еще назначеніе должностныхъ лицъ мѣстнаго самоуправленія. Опять-таки этотъ принципъ совершенно новый и чуждый нашимъ взглядамъ на самоуправленіе. Выборное лицо даже по нашимъ дореформеннымъ взглядамъ не можетъ допустить, чтобы оно было назначенное, между тѣмъ какъ статья 92-я Положенія допускаетъ, въ случаѣ невыбора мѣстнымъ собраніемъ предсѣдателя и членовъ управы, назначеніе ихъ на тотъ же срокъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Но этимъ еще не исчерпываются новыя начала контроля надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ въ Россіи.

Только-что указанные способы все же были признаны недостаточными; признано было необходимымъ опредѣлить способы дисциплинарнаго взысканія и удаленія отъ должности должностныхъ лицъ самоуправленія. Въ этомъ смыслѣ существуютъ статьи 111-ая и 112-ая, которыя опредѣляютъ административныя взысканія вплоть до удаленія отъ должности, которыя могутъ быть возлагаемы на различныхъ должностныхъ лицъ въ земскомъ самоуправленіи; при этомъ удаленіе отъ должности самихъ высшихъ лицъ опредѣляется постановленіемъ совѣта Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, слѣдовательно, инстанціей, зависимой отъ Министерства и совершенно подчиняющейся его велѣніямъ; другими словами, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ явилось распорядителемъ мѣстнаго самоуправленія. Таковы новыя мѣры контроля, которыя ввелъ законъ 12-го іюня.

Въ законѣ 12-го іюня надо отмѣтить то, что считаютъ нужнымъ провести разницу между контролемъ за законностью и за цѣлесообразностью постановленій. Вопросъ о законности дѣйствія земскаго самоуправленія рѣшаетъ попрежнему Правительствующій Сенатъ; цѣлесообразность дѣйствій самоуправленія или, иначе, дѣйствія, противныя не только общимъ государственнымъ интересамъ, но и мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ. Надзоръ за цѣлесообразностью дѣйствій самоуправленія отправляютъ два органа: Комитетъ Министровъ и Государственный Совѣтъ, послѣдній въ томъ случаѣ, когда въ дѣло замѣшаны вопросы обложенія, а первый — во всѣхъ остальныхъ случаяхъ. Если, такимъ образомъ, мы све-

демъ воедино все сказанное нами о контролѣ до 1890 года, и о томъ, что ввелось въ 1890 году, то мы увидимъ, что Положеніе 12-го іюня явилось въ этомъ смыслѣ дѣйствительнымъ шагомъ назадъ. Оно удачно разрѣшило вопросъ о компетенціи самоуправленія, но оно, какъ мы видѣли, очень неудачно разрѣшило, сообразно своимъ тенденціямъ, вопросъ о мѣстномъ представительствѣ; точно также въ вопросѣ о контролѣ оно пыталось обезпечить правительственное вліяніе на ходъ дѣлъ мѣстнаго самоуправленія, дабы самоуправленіе не могло уклоняться отъ истиннаго пути. Въ этомъ отношеніи и любопытно разсмотрѣніе всѣхъ указанныхъ только-что мѣръ; отношеніе правительства къ земству является теперь совершенно инымъ, чѣмъ было ранѣе. Земство какъ бы берется подъ болѣе строгій присмотръ, и правительство надѣляется цѣлымъ рядомъ статей, служащихъ какъ бы угрожающими для должностныхъ лицъ новыхъ земскихъ учрежденій. Весьма желательно, чтобы эти угрожающія статьи остались въ роли, которую имъ даетъ терминъ: «угрожающій», т. е. чтобы они дѣйствительно усилили энергію мѣстнаго самоуправленія; но крайне грустно, что эти статьи могутъ повліять въ совершенно иномъ направленіи. Онѣ могутъ отбить охоту лучшимъ людямъ провинціи идти въ должности по мѣстному самоуправленію, ибо они не находятъ никакого обезпеченія своего положенія.

Съ точки зрѣнія правительства подобная система контроля является едва ли желательною. При строгой системѣ вмѣшательства въ дѣла самоуправленія, правительство является какъ бы отвѣтственнымъ за весь ходъ самоуправленія. Оно беретъ на себя всѣ грѣхи мѣстныхъ учрежденій, и такимъ образомъ мы видимъ, что у самаго общества можетъ остаться убѣжденіе, что ему незачѣмъ трудиться самому и надзирать за самоуправленіемъ, ибо на это существуютъ правительственные органы. Мысль эта тѣмъ болѣе опасная, что она приводитъ общество къ апатіи, и тогда, когда правительству приходится не подъ силу справляться исключительно одними своими органами, тогда оно не въ состояніи обратиться и къ обществу, такъ-какъ оно отучено отъ мало-мальски отвѣтственной роли въ государственной жизни. Кромѣ этого неудобства для правительства, является еще неудобство чисто практическаго характера. Правительство совершенно ненужнымъ образомъ усложняетъ дѣятельность своихъ мѣстныхъ учрежденій, не предоставляя

самимъ земскимъ учрежденіямъ слѣдить за своими должностными лицами, надзирать, ревизовать и т. п.; наоборотъ, правительство могло бы бо́льшую часть обязанностей сложить съ себя, если бы оно усилило значеніе судебнаго контроля и контроля общественнаго; правительственная власть значительно облегчила бы дѣятельность своихъ органовъ, обусловливая вмѣшательство въ наиболѣе важныхъ дѣлахъ. При только-что указанной системѣ правительственные органы будутъ обременены необходимостью въ самыхъ мелочныхъ дѣлахъ надзирать за мѣстными учрежденіями, и такимъ образомъ терять совершенно даромъ время, которое они могли бы употребить съ пользою для самого государства, устремляя свое вниманіе на непосредственно подлежащія ихъ вѣдѣнію дѣла; поэтому способъ утвержденія постановленій органовъ самоуправленія является совершенно ненужнымъ, разъ для правительства будетъ существовать право протеста по всѣмъ постановленіямъ.

Далѣе, надзоръ за цѣлесообразностью представляется, какъ мы видѣли, едва ли согласованнымъ съ идеей мѣстныхъ учрежденій. Являлось бы гораздо болѣе желательнымъ, если бы этотъ надзоръ былъ только ограниченъ надзоромъ за законностью, причемъ были бы изданы законы, опредѣляющіе характеръ дѣятельности въ извѣстныхъ отрасляхъ мѣстной администраціи. Мы не можемъ далѣе признать согласною съ интересами самоуправленія ту систему административныхъ взысканій, которымъ подвергаетъ Положеніе 12-го іюня должностныхъ лицъ земскаго самоуправленія. Эта система отвѣтственности обращаетъ земскую службу въ чисто чиновничью, отъ которой она представляется совершенно различной. Говоря, что земство есть органъ государственный, мы тѣмъ самымъ постоянно указывали, что оно отлично отъ другихъ органовъ государства по своей организаціи и по отношенію къ правительственнымъ учрежденіямъ. Если по нѣкоторымъ дѣламъ необходимо признать полезной бюрократическую централизацію, то для тѣхъ, ради которыхъ существуетъ самоуправленіе, признается болѣе цѣлесообразнымъ способомъ завѣдыванія организація, дающая просторъ самодѣятельности самого общества. Вотъ въ этой-то *особой организаціи и въ особыхъ отношеніяхъ къ правительству и заключается вся сущность контроля надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ.* Мы говорили выше, что разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ мѣстнаго самоуправленія зависитъ отъ того, къ чему призывается мѣстное общество,

къ завѣдыванію дѣлами мѣстной администраціи или своихъ хозяйственныхъ интересовъ. Разъ этотъ вопросъ разрѣшенъ удовлетворительно въ смыслѣ приданія самоуправленію государственнаго значенія, то несомнѣнно, что эта точка зрѣнія обязываетъ насъ обезпечить государству и обществу возможно лучшія выгоды, получаемыя отъ этой организаціи, и возможно лучшія выгоды отъ самоуправленія могутъ быть только тогда, когда всѣ лица, его составляющія, будутъ дѣйствительно лучшими силами мѣстности и не потеряютъ энергіи въ смыслѣ веденія своихъ дѣлъ. Въ удовлетвореніе первой задачи существуютъ всѣ тѣ постановленія о составѣ и организаціи земскихъ собраній и учрежденій, о которыхъ мы говорили выше. Ради достиженія второй задачи необходимо предоставить наибольшую самостоятельность самоуправленію, не убивать въ немъ тотъ духъ гражданства, о которомъ такъ заботился Штейнъ, когда государство гибло и когда онъ пытался возродить его посредствомъ самоуправленія. Надзоръ и контроль, а не опека, должны явиться руководящими началами для опредѣленія отношеній правительства и земства; поэтому мы и можемъ сказать, что Положеніе 12-го іюня является мало-отвѣчающимъ тѣмъ надеждамъ, которыя можно ожидать отъ мѣстнаго самоуправленія. Оно слишкомъ много предоставляетъ вліянію администраціи, и тѣмъ самымъ можетъ значительно умалить самостоятельность общественныхъ союзовъ *).

Для полноты картины контроля надъ самоуправленіемъ, намъ надо сказать о третьемъ видѣ самоуправленія, существующемъ въ Россіи, о самоуправленіи крестьянскихъ общинъ. Крестьянскія общины по Положенію 19-го февраля 1861 года явились подъ контролемъ особыхъ должностныхъ лицъ — мировыхъ посредниковъ. Мировымъ посредникамъ было предоставлено право утвержденія должностныхъ лицъ, нѣкоторыхъ приговоровъ волостныхъ и сельскихъ общинъ и разрѣшеніе наиболѣе спорныхъ дѣлъ какъ поземельнаго, такъ и административнаго характера. Прошло не болѣе 10 лѣтъ, какъ просуществовалъ этотъ институтъ, какъ уже стали раздаваться голоса о необходимости замѣны его иного рода учрежденіемъ. Появившееся въ 1874 году коллегіальное учрежденіе: непремѣнныя губернскія и уѣздныя присутствія по крестьян-

*) Вновь изданное Городовое Положеніе 11 іюня 1892 г. вводитъ въ общемъ тѣ же самые способы контроля надъ самоуправленіемъ, что Положеніе 12 іюня 1890 г.

скимъ дѣламъ должны были явиться замѣной исключительно единоличнаго контроля мировыхъ посредниковъ болѣе нормальнымъ, болѣе спокойнымъ надзоромъ коллегій. Непремѣнные члены того или другаго присутствія, получившіе весьма большое наслѣдіе отъ мировыхъ посредниковъ, являлись должностями, выбранными земствами, хотя для нихъ ставился цензъ дворянскаго состоянія; но тѣмъ не менѣе въ смыслѣ назначенія мировыхъ посредниковъ, которые назначались правительствомъ по соглашенію съ предводителемъ и утверждались Сенатомъ, эта система крестьянскихъ учрежденій являлась какъ бы извѣстнымъ шагомъ на пути развитія самоуправленія; но крестьянскія присутствія послужили весьма мало къ упроченію и развитію крестьянскаго самоуправленія. Это неудовлетворительное состояніе крестьянскаго самоуправленія, очевидно, нельзя было приписать состоянію надзирающихъ за нимъ учрежденій. Культурныя и соціальныя условія крестьянской среды были таковы, что они давали мало основаній для истиннаго упроченія и развитія крестьянскаго благосостоянія; слѣдовательно, никакія самыя лучшія учрежденія не въ состояніи были что-нибудь сдѣлать въ этомъ отношеніи. Но тѣмъ не менѣе, когда возникъ вопросъ о необходимости какой-нибудь реформы въ крестьянскихъ учрежденіяхъ, то правительство въ 80-мъ году обратило вниманіе на органы, надзирающіе за крестьянскимъ самоуправленіемъ: явился цѣлый рядъ проектовъ, которые могли бы улучшить этотъ надзоръ; правительство обратилось къ земству съ этимъ вопросомъ, и представители земства, какъ люди, чувствующіе истинныя причины,— въ отвѣтъ на это указали цѣлый рядъ важныхъ условій, которыя въ состояніи были снабдить крестьянъ наилучшимъ управленіемъ, чѣмъ то, которое они имѣютъ въ данное время. Отзывы земствъ пропали безслѣдно для нашей административной практики. Лишь одно постановленіе коммиссіи Симбирскаго губернскаго земскаго собранія коснулось вопроса о необходимости близкой участковой власти къ населенію, которую оно видѣло въ лицѣ мирового выборнаго судьи, которому и слѣдовало, по мнѣнію симбирской коммиссіи, предоставить извѣстную административную власть надъ крестьянскимъ населеніемъ *). Между этимъ мнѣніемъ и мнѣніемъ меньшинства Кохановской коммиссіи

*) См. *Скалонъ*. «Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія» стр. 113 и 116.

нельзя не видѣть извѣстной связи. Но затѣмъ мнѣніе меньшинства, признававшаго необходимость соединенія административной и судебной власти въ лицѣ выборнаго мирового судьи, преобразилось весьма скоро въ мысль о необходимости соединенія административной и судебной власти въ лицѣ земскаго начальника, назначеннаго правительствомъ, причемъ новый институтъ долженъ былъ удовлетворить двумъ различнымъ цѣлямъ. Онъ долженъ былъ ввести опеку надъ крестьянами и ввести, такъ сказать, административный принципъ въ область суда. Положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ, благодаря сильной переработкѣ въ государственномъ совѣтѣ, приняло тотъ видъ, посредствомъ котораго земскій участковый начальникъ все-таки явился и судьею, судящимъ въ извѣстныхъ формальныхъ границахъ со всѣмъ характеромъ судейской должности, и администраторомъ въ смыслѣ опекуна надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ. Значеніе его, какъ судьи, мало его отличаетъ отъ мировыхъ судей прежняго устройства. Правила о производствѣ судебныхъ дѣлъ у земскихъ участковыхъ начальниковъ являются совершенно схожими съ порядкомъ производства дѣлъ у мировыхъ судей. Не останавливаясь долго на назначеніи земскихъ начальниковъ какъ судей, мы перейдемъ на указаніе значенія ихъ какъ администраторовъ; въ этомъ отношеніи Положеніе 12 іюля 1889 года создаетъ имъ гораздо болѣе широкія права, чѣмъ они были у мировыхъ посредниковъ или у присутствій 1874 года. Кромѣ случаевъ утвержденія постановленій крестьянскихъ обществъ, утвержденія должностныхъ лицъ, земскимъ начальникамъ предоставляются слѣдующія важныя права, дѣлающія ихъ дѣйствительнымъ начальствомъ мѣстностей. Эти важныя права суть прежде всего права административныхъ взысканій за неисполненіе распоряженій земскаго начальника (ст. 61). Это право можетъ послужить источникомъ весьма большихъ злоупотребленій для земскихъ начальниковъ, ибо самое Положеніе написано такъ, что трудно опредѣлить, въ чемъ выражается законное распоряженіе земскаго начальника. Кромѣ точныхъ статей, которыя указываютъ его дѣятельность какъ судьи, какъ дѣйствительнаго органа по надзору за крестьянами, статья 39 Положенія 1889 г. возлагаетъ на него попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ; въ чемъ выражаются эти заботы и какія мѣры долженъ онъ принять, на это не

находимъ прямого отвѣта въ Положеніи. Но изъ неопредѣленности его распоряженій, вытекающихъ изъ этой статьи, весьма трудно установить рамки, гдѣ бы граничилъ произволъ земскаго начальника. Такимъ образомъ, новое положеніе, можно сказать, создало не надзоръ за самоуправленіемъ, а опеку надъ самоуправленіемъ, оно создало начальство надъ этимъ сословнымъ видомъ самоуправленія, и такимъ образомъ будущее должно показать, какому началу принадлежитъ дальнѣйшее развитіе. Если земскій начальникъ будетъ продолжать дѣйствовать въ духѣ Положенія 12 іюня, то несомнѣнно, что будущее будетъ на сторонѣ приказнаго характера управленія; если же земскій начальникъ будетъ принимать характеръ не опекуна надъ крестьянами, а администратора на всемъ земскомъ участкѣ, на что намекаетъ, какъ мы видѣли, и само Положеніе, расширяя власть земскаго начальника надъ группой мѣщанъ, то тогда, несомнѣнно, его должности предстоитъ дальнѣйшее развитіе какъ администратора, и земскій участокъ можетъ явиться впослѣдствіи всесловной волостью во главѣ съ подобнымъ органомъ какъ земскій начальникъ. Надо сказать, что земства въ своихъ проектахъ во многихъ случаяхъ указывали именно на этотъ типъ земскаго участковаго начальника, такъ что, говоря о надзорѣ за крестьянскимъ самоуправленіемъ, мы должны сказать, что этотъ надзоръ и контроль превращаются въ опеку и притомъ опеку труднопровѣряемую, ибо по дѣламъ, въ статьѣ 39-ой указаннымъ, земскій начальникъ является безконтрольнымъ распорядителемъ крестьянскаго населенія; слѣдовательно, институтъ земскихъ начальниковъ можетъ существовать лишь тогда, когда дѣйствительно онъ явится орудіемъ вліянія одного соціальнаго интереса надъ другими. Но едва ли наше дворянство въ состояніи дать контингентъ земскихъ начальниковъ вродѣ англійскихъ мировыхъ судей, которые, несмотря на широкія полномочія, имъ предоставляемыя, будутъ съ умѣренностью и достоинствомъ пользоваться этой властью.

Итакъ, указавъ на важнѣйшіе способы контроля, которые существовали до 1864 года, указавъ затѣмъ на контроль въ 1864 году, установленный во всѣхъ его трехъ видахъ: административнаго, судебнаго и общественнаго контроля, мы остановились нѣсколько на видоизмѣненіи этого контроля въ Городовомъ положеніи 1870 года; далѣе, мы систематизировали взгляды на отношенія правительства и

земства, высказанные въ Положеніи 12 іюня 1890 года; наконецъ мы представили основное отношеніе между сословнымъ крестьянскимъ самоуправленіемъ и правительствомъ въ лицѣ трехъ послѣдовательныхъ стадій надзора за нимъ. Мы можемъ сдѣлать общее заключеніе, что постановка контроля надъ земскимъ и крестьянскимъ самоуправленіемъ въ Россіи въ послѣднее время пріобрѣтаетъ все болѣе и болѣе характеръ не контроля, а опеки, такъ что недостатки самоуправленія, зависящія, какъ мы видѣли выше, отъ невѣрнаго взгляда на самый характеръ его или отъ невѣрной его организаціи, стараются устранить наиболѣе, кажется, легкимъ способомъ— усиленіемъ вмѣшательства правительства въ дѣла самоуправленія. Но этотъ, якобы, не трудный способъ на самомъ дѣлѣ можетъ отразиться весьма вредно на всемъ ходѣ самоуправленія; онъ уничтожаетъ самоуправленіе и ставитъ на мѣсто его выборное учрежденіе, подчиненное администраціи,—словомъ, то, что уже, несмотря на либеральныя начала своего возникновенія, было осуждено исторіей, какъ вымирающее мѣропріятіе добраго стараго времени. Въ видѣ историческаго примѣра достаточно указать на попытки Екатерины II создать дворянское самоуправленіе въ уѣздѣ и городское самоуправленіе въ городѣ. Такова въ основныхъ чертахъ система контроля надъ самоуправленіемъ въ Россіи.

---

§ 10. Необходимыя условія правительственнаго контроля надъ самоуправленіемъ.

Изъ разсмотрѣнія взглядовъ европейскихъ государствъ на компетенцію и организацію мѣстнаго самоуправленія намъ выяснилось, что большинство государствъ необходимо тяготѣетъ къ признанію государственнаго значенія за органами самоуправленія; другими словами, самоуправленіе является не какъ уступка обществу, въ сущности вредная для государства, а какъ необходимое требованіе государственной жизни. Въ виду только-что сказаннаго представляется необходимымъ опредѣлить необходимыя условія правительственнаго контроля надъ органами мѣстнаго самоуправленія. Въ отношеніи къ своимъ собственнымъ органамъ правительственная администрація изобрѣла самые разнообразные спо-

собы контроля и отвѣтственности. Въ числѣ таковыхъ наиболѣе дѣйствительное значеніе имѣютъ съ одной стороны тѣ способы отчетности, которые даютъ возможность правительству знать о всемъ происходящемъ среди его учрежденій. Эти способы отчетности сводятся, во-первыхъ, къ праву ревизіи, въ порядкѣ инстанцій, административныхъ учрежденій; во-вторыхъ, къ представленію отчетовъ высшимъ административнымъ властямъ и лицамъ, и, наконецъ, въ-третьихъ, къ подчиненію всѣхъ правительственныхъ учрежденій счетному контролю. Вторая группа мѣропріятій государства касается установленія порядка отвѣтственности своихъ чиновниковъ. Въ этомъ смыслѣ практика выработала два понятія дисциплинарной и судебной отвѣтственности. Въ той странѣ, гдѣ болѣе всего дорожили хорошимъ чиновничествомъ, именно въ Пруссіи, возникалъ и въ литературѣ и въ палатахъ часто вопросъ о необходимости нѣсколько обезпечить чиновниковъ отъ произвола ихъ непосредственнаго начальства. Въ этомъ отношеніи дисциплинарная власть подчиняется нѣкоторымъ ограничительнымъ условіямъ, и въ нашемъ правѣ мы имѣемъ одну статью во второмъ томѣ Свода Законовъ, которая касается тѣхъ гарантій, которыя могутъ имѣть чиновники въ отношеніи произвола ихъ начальства, которое можетъ проявлять надъ ними свою дисциплинарную власть.

Статья, о которой мы говоримъ, есть 235 статья II тома Свода Законовъ, основанная еще на законѣ 1818 года *), причемъ послѣдній законъ высказываетъ весьма важное правило, что никакое взысканіе не можетъ быть наложено безъ истребованія предварительно отъ признаваемыхъ виновными объясненія. Впослѣдствіи это правило повторялось спеціально по отношенію къ мѣстнымъ учрежденіямъ въ законѣ 1843 года **) и вмѣстѣ съ этими дополненіями оно и составило указанную выше статью II тома Свода Законовъ. Такимъ образомъ, въ нашемъ правѣ это является единственной конституціонной статьей, ограничивающей чиновниковъ отъ нѣкотораго произвола въ смыслѣ ихъ увольненія или наложенія на нихъ взысканій. При той постановкѣ вопроса, вслѣдствіе которой чиновничество почти во всѣхъ государствахъ является лицами, живущими исключительно государственной службой, мы

*) П. С. З. 1818, февр. 28 (27295).
**) П. С. З. 1843, іюня 1 (16911).

должны разсматривать значеніе дисциплинарной власти съ точки зрѣнія только-что указанныхъ выше условій. Экономическая зависимость чиновника отъ его службы ведетъ къ тому, что всѣ эти гарантіи обращаются въ ничтожную совершенно ширму, и произволъ можетъ существовать вполнѣ сознательно и безнаказанно. Ввиду подобныхъ соображеній представляется необходимымъ опредѣлить болѣе точнымъ образомъ положеніе чиновниковъ вообще по отношенію къ ихъ начальству *). Если вопросъ о дисциплинарной власти среди сферы чисто правительственныхъ учрежденій представляется еще требующимъ своего дальнѣйшаго развитія и упроченія, то въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія это представляется вполнѣ заслуживающимъ болѣе серьезнаго разсмотрѣнія. Въ самомъ дѣлѣ, что̀ такое является дисциплинарное взысканіе, какъ не проявленіе дискреціонной власти со стороны начальства къ подчиненному? Если допустить такую дискреціонную власть необходимою для поддержанія дисциплины тамъ, гдѣ является нужнымъ дѣйствовать строго бюрократическимъ способомъ, то въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія этому вопросу о дисциплинарной власти должно быть отведено весьма незначительное мѣсто. Мѣстное самоуправленіе въ отведенной ему области дѣлъ должно дѣйствовать такъ, какъ дѣйствуютъ другія власти въ государствѣ, а именно, самостоятельно и отвѣтственно передъ закономъ. Въ силу этихъ соображеній очевидно подчиненіе органовъ самоуправленія, какъ распорядительныхъ, такъ и исполнительныхъ, дисциплинарной власти правительственныхъ органовъ являлось бы непосредственнымъ вмѣшательствомъ въ область самоуправленія. Мы видимъ какъ въ западно-европейскомъ, такъ и въ нашемъ правѣ все болѣе и болѣе возникающую тенденцію, что мѣстные органы, вѣдающіе ту или иную отрасль администраціи, находятся въ зависимости исключительно отъ ихъ непосредственнаго начальства. Органы министерства финансовъ подчиняются непосредственно только тому мѣстному учрежденію, которое вѣдаетъ одну изъ спеціальностей финансоваго дѣла. Вмѣшательство путемъ дисциплинарной власти одного органа того же министерства финансовъ, напримѣръ, управляющаго казенной палатой, въ область акцизнаго

---

*) См. прекрасное изслѣдованіе проф. *Куплеваскаго*: «Государственная служба въ теоріи и въ дѣйствующемъ правѣ Англіи, Франціи Германіи и Цислейтанской Австріи», 1888, стр. 1—114.

управленія признается совершенно несоотвѣтствующимъ ни теоретическимъ, ни практическимъ требованіямъ. Между тѣмъ какъ западно-европейское, такъ и наше законодательство допускаетъ подчиненіе дисциплинарной власти какъ распорядительныхъ, такъ и исполнительныхъ органовъ самоуправленія. Въ первомъ случаѣ, т. е. по отношенію къ мѣстнымъ совѣщательнымъ органамъ, мѣстнымъ собраніямъ, это проявленіе дисциплинарныхъ взысканій является обыкновенно по политическимъ соображеніямъ. Если правительство въ парламентской сферѣ дѣлаетъ роспускъ въ видахъ считаемаго имъ несоотвѣтствія поведенія палаты съ настроеніемъ страны и, такимъ образомъ, роспускъ палаты есть какъ бы апелляція къ народу, то, къ сожалѣнію, въ сферѣ мѣстнаго управленія, тамъ, гдѣ является право роспуска въ законодательствѣ, мы замѣчаемъ совершенно иные мотивы этой мѣры. Не ради того, чтобы познакомиться точнѣе съ волею народа, а лишь ради избавленія отъ даннаго состава собранія мы встрѣчаемъ вездѣ право роспуска земскихъ и общинныхъ собраній. Оно явилось, какъ мы уже видѣли, и у насъ лишь тогда, когда у правительства возникали опасенія о систематическомъ противодѣйствіи земства правительственной власти. Въ этомъ смыслѣ мы уже высказывали, что какія-либо дисциплинарныя взысканія, обращенныя на самый составъ собранія, являются совершенно несогласованными съ идеей и значеніемъ самоуправленія; поэтому, оставляя въ сторонѣ этотъ вопросъ, какъ уже разрѣшенный нами, мы переходимъ къ разсмотрѣнію значенія дисциплинарныхъ взысканій по отношенію къ исполнительнымъ органамъ. Для того, чтобы этотъ вопросъ былъ понятъ нами, необходимо имѣть ввиду, что въ европейскомъ законодательствѣ исполнительные органы самоуправленія часто являются или прямо назначенными или утвержденными правительствомъ не только въ цѣляхъ извѣстнаго контроля, но и въ тѣхъ цѣляхъ, что ими делегируется извѣстная часть правительственныхъ дѣлъ. Въ этомъ мы уже убѣдились, разсматривая органы общиннаго управленія Швеціи, Норвегіи и Бельгіи, гдѣ мѣстный глава общиннаго управленія есть назначенный правительствомъ, и, во-вторыхъ, указанная нами черта встрѣчается въ германскихъ государствахъ въ утвержденіи бургомистровъ, ибо бургомистрамъ ввѣряется полиція безопасности, какъ уже коронному, а не земскому лицу. Что касается земскаго представительства въ Пруссіи, Австріи

и Россіи, то тамъ утвержденіе должностныхъ лицъ явилось лишь проявленіемъ мысли о необходимости вліянія администраціи на самоуправленіе. Когда мы разсматриваемъ систему организаціи государствъ, гдѣ лица, исполняющія обязанности какъ государственныя, такъ и общинныя, являются назначенными, то здѣсь очевидно вопросъ о дисциплинарной власти высшихъ органовъ является вполнѣ понятнымъ и умѣстнымъ. Правда, какъ въ старомъ французскомъ законодательствѣ, такъ и въ законодательствѣ въ Бельгіи и Австріи значеніе такого одновременно короннаго и земскаго лица раздѣлялось по отношенію къ способамъ отвѣтственности. Меръ Франціи, въ качествѣ короннаго лица, былъ подчиненъ непосредственно опекѣ высшихъ административныхъ органовъ; въ качествѣ главы общиннаго управленія, онъ находился подъ надзоромъ этихъ органовъ; во всякомъ же случаѣ этотъ самый меръ находился въ зависимости отъ администраціи, ибо, благодаря такой двойственности администрація, всегда могла вліять и на общинныя дѣла. Примѣръ этотъ совершенно ясенъ, и мы видимъ, что какъ въ высшихъ, такъ и въ нисшихъ должностяхъ подобное подчиненіе въ результатѣ сводится къ вліянію администраціи и на коронную, и на земскую сферу. Достаточно указать, что вліяніе полиціи у насъ въ Россіи на крестьянское самоуправленіе очень ограничено по закону, и отношенія полицейскихъ органовъ къ органамъ крестьянскаго самоуправленія, къ старшинамъ и старостамъ, сводятся лишь къ весьма небольшой группѣ вопросовъ, а именно—къ сферѣ взысканія недоимокъ и сферѣ исполненія извѣстныхъ обязанностей по полиціи безопасности; — вотъ все, въ чемъ можетъ проявить власть исправникъ и становой по отношенію къ крестьянскому выборному лицу. Тѣмъ не менѣе, предоставленіе этого права является основаніемъ для воздѣйствія и на другія сферы, въ которыхъ вращается данное должностное лицо, которому полицейскій чинъ не можетъ давать какихъ-нибудь непосредственныхъ предписаній. То же самое мы видимъ и во вновь учрежденной должности земскаго начальника. Предоставленіе ему налагать взысканія за неисполненіе его требованій дѣлаетъ его распорядителемъ самыхъ разнообразныхъ сферъ мѣстной жизни. Такимъ образомъ, надо признать, что существованіе зависимости мѣстнаго исполнительнаго органа самоуправленія, хотя бы въ одной небольшой сферѣ его дѣятельности, отъ правительственной власти угрожаетъ въ весьма значительной степени самостоятельности самоуправленія.

Поэтому представляется необходимымъ сдѣлать такія измѣненія въ организаціи самоуправленія, которыя обезпечивали бы его самостоятельность и дѣйствительно государственное значеніе. Мы уже указывали на невозможность предоставленія правительству назначать исполнительные органы самоуправленія. Точно также утвержденіе этихъ органовъ должно имѣть значеніе лишь чисто формальное, это какъ бы делегація правительственной власти этимъ органамъ. Допуская, такимъ образомъ, для сохраненія истиннаго значенія самоуправленія, исключительно выборное начало для замѣщенія должностей, мы тѣмъ самымъ должны допустить несовмѣстимымъ съ принципомъ выборной службы существованіе дисциплинарныхъ взысканій со стороны правительственныхъ должностныхъ лицъ по отношенію къ органамъ самоуправленія. Отрицая такимъ образомъ проявленіе дисциплинарной власти къ органамъ самоуправленія, мы, тѣмъ не менѣе, должны твердо признать необходимость правительственнаго контроля надъ самоуправленіемъ. Правительство, выражающее интересы всего народа, несомнѣнно должно имѣть право и обязанность надзора надъ всѣмъ происходящимъ въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія. Органы самоуправленія, какъ органы власти, т. е. такіе, которые могутъ вліять на мѣстную жизнь путемъ непосредственнаго вмѣшательства въ мѣстныя отношенія, — эти органы власти несомнѣнно должны быть подъ контролемъ правительства. Въ чемъ же можетъ проявляться этотъ контроль, дабы были соблюдены необходимые интересы самого правительства и интересы мѣстнаго самоуправленія?

Правительство, кромѣ указанныхъ выше способовъ контроля, которые выражаются въ предоставленіи извѣстной сферы судебному и общественному контролю, имѣетъ право быть судьею въ томъ, что мѣстное самоуправленіе принимаетъ то или другое рѣшеніе, которое можно истолковать, какъ несогласное съ закономъ. Ввиду этого необходимо, чтобы правительству было предоставлено право протеста противъ постановленій земскихъ собраній, которыя оно признаетъ незаконными. Если, такимъ образомъ, правительство своимъ органамъ даетъ это важное право протеста, то, съ другой стороны, оно какъ въ частныхъ, такъ и въ своихъ интересахъ должно предоставить право жалобы и иска къ органамъ мѣстнаго самоуправленія со стороны различныхъ лицъ и учрежденій. Всякое частное лицо можетъ считать себя обиженнымъ незаконнымъ распоряженіемъ admini-

страціи. Это незаконное распоряженіе въ сферѣ мѣстнаго управленія является въ видѣ извѣстнаго постановленія земскаго и общиннаго собранія. Поэтому предоставленіе частному лицу жаловаться на постановленіе собранія является болѣе чѣмъ необходимой мѣрой, обезпечивающей законность въ самоуправленіи. Точно также необходимо предоставить право иска по отношенію къ самоуправленію со стороны всякаго лица, интересы котораго нарушены незаконнымъ распоряженіемъ администраціи. Такимъ образомъ, существованіе этихъ трехъ правъ: права протеста, жалобы и иска является совершенно достаточной гарантіей для правительственныхъ учрежденій, для того, чтобы органы мѣстнаго самоуправленія не могли очень сильно уклоняться отъ законнаго пути ихъ дѣятельности. Въ постановкѣ такого общаго правила вопросъ еще не можетъ быть исчерпанъ, ибо необходимо указать на тѣ условія, при которыхъ возможно его существованіе.

Условіями существованія правильнаго контроля надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ должны быть, во-первыхъ, изданіе законовъ, регулирующихъ дѣятельность земскихъ органовъ по разнымъ важнымъ отраслямъ ихъ дѣятельности. Эти законы должны быть изданы не въ смыслѣ старой законодательной техники, которая предусматривала самыя мельчайшія детали; они должны быть рядомъ общихъ положеній, общихъ нормъ, устанавливающихъ основныя отношенія государства въ лицѣ земскихъ органовъ по мѣстному населенію. Предоставленіе безусловной свободы мѣстному самоуправленію представляется столько же опаснымъ, сколько предоставленіе безусловной свободы органамъ государственнымъ; всякій государственный органъ долженъ дѣйствовать въ предѣлахъ закона, въ предѣлахъ признанія тѣхъ необходимыхъ условій жизни человѣка, которыхъ не можетъ игнорировать не одинъ актъ въ государствѣ, разъ сама государственная власть рѣшилась признавать извѣстныя требованія личной и общественной свободы. Такимъ образомъ, существованіе законовъ является первымъ условіемъ требованія подобнаго порядка контроля надъ самоуправленіемъ. Второе требованіе заключается въ самой организаціи учрежденій для контроля надъ самоуправленіемъ. Если право протеста въ случаѣ незаконности постановленій будетъ находиться у органовъ администраціи, то сейчасъ же является вопросъ, кто будетъ судьею самоуправленія и администраціи въ этомъ отношеніи. Казалось бы, что теорія раздѣленія

властей ясно указываетъ на ту власть, которая должна быть судьею въ этомъ отношеніи, а именно на судъ, какъ на нормальную инстанцію разрѣшенія всякихъ спорныхъ вопросовъ. Въ этомъ отношеніи и мы полагаемъ, что протестъ мѣстнаго правительственнаго органа на постановленіе земскаго или общиннаго собранія можетъ быть вполнѣ компетентно разсмотрѣнъ и рѣшенъ извѣстной судебной коллегіей. Эта судебная коллегія при разрѣшеніи подобнаго вопроса можетъ руководствоваться инымъ порядкомъ производства дѣлъ, чѣмъ обыкновенный судебный процессъ. Этотъ иной порядокъ долженъ коснуться не существа тѣхъ требованій, которыя предъявляютъ наука и жизнь къ судоустройству и къ судопроизводству; онъ можетъ касаться лишь той формы, которую теперь признаетъ наука возможной въ сферѣ суда, а именно судъ можетъ разсматривать эти дѣла при участіи лицъ административнаго вѣдомства. Подобный порядокъ уже существуетъ какъ въ другихъ государствахъ, такъ и у насъ въ Россіи для разсмотрѣнія вопросовъ о преданіи суду. Далѣе, судъ можетъ разсматривать дѣла, требующія наибольшей скорости ихъ разрѣшенія, извѣстнымъ суммарнымъ порядкомъ; такимъ образомъ, мы считаемъ возможнымъ предоставленіе права протеста администраціи, въ случаѣ незаконности постановленій самого собранія, прямо передавать на разсмотрѣніе обыкновеннаго суда. Если это спорное право можетъ быть рѣшено подобнымъ порядкомъ, то уже нѣтъ никакого сомнѣнія, что вопросъ о жалобахъ и искахъ является вполнѣ подходящимъ къ компетенціи обыкновенныхъ судовъ; но если такимъ образомъ можно рѣшить всѣ эти вопросы съ передачей ихъ въ область суда и освобожденіе правительственныхъ органовъ отъ непосредственной дисциплинарной власти надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ, то явится еще одинъ вопросъ, который установляетъ практика—это необходимость приведенія въ дѣйствіе извѣстныхъ мѣръ, не терпящихъ отлагательства, въ случаѣ, если мѣстное самоуправленіе упорно не желаетъ ихъ исполнить. Въ этомъ отношеніи надо имѣть ввиду всѣ тѣ условія, которыя ставитъ наука для такъ называемыхъ Nothverordnungen. Распоряженіе, издающееся въ видахъ опасностей, тѣмъ отличается отъ обыкновеннаго распоряженія, что оно можетъ сдѣлать то, на что собственно администрація, его издающая, не имѣла права. Какъ извѣстно изъ государственнаго права конституціонныхъ государствъ, эти распоряженія должны быть предъявлены палатамъ при пер-

вомъ ихъ созывѣ, такъ что администрація только въ видахъ необходимости принимаетъ тѣ мѣры, которыя, она полагаетъ, будутъ одобрены впослѣдствіи компетентной властью. Точно также и въ сферѣ мѣстнаго управленія можетъ явиться нѣсколько вопросовъ, которые администрація считаетъ нужнымъ немедленно разрѣшить; для этого у нея представляется способъ совершенія данной повинности за счетъ земскихъ органовъ. Такимъ образомъ, мы можемъ считать совершенно обезпеченнымъ и населеніе и общество, разъ администраціи будетъ предоставлено такое право, и весь вопросъ какъ о пользѣ данной мѣры, такъ и о величинѣ требуемой суммы можетъ быть разрѣшенъ какимъ-либо особо для того установленнымъ порядкомъ. Едва ли эти вопросы можно предоставить рѣшенію суда, такъ какъ судъ вездѣ будетъ рѣшать лишь вопросъ о законности постановленій и дѣйствій самоуправленія; это же явится не сужденіемъ законности, а сужденіемъ о цѣлесообразности; поэтому самый фактъ о пользѣ подобной мѣры долженъ быть рѣшенъ какимъ-нибудь высшимъ административно судебнымъ органомъ; самый же вопросъ о суммѣ, требуемой земствомъ, и дѣйствительно истраченной правительствомъ, подлежитъ разсмотрѣнію обыкновеннаго гражданскаго суда. Въ этихъ рамкахъ и можетъ быть исполнена вся сущность мѣръ о правительственномъ контролѣ надъ самоуправленіемъ; при этомъ надо сдѣлать оговорку, что мы говорили объ отношеніи мѣстнаго самоуправленія и правительства, какъ о двухъ различныхъ учрежденіяхъ. Мы теперь повторяемъ, что различіе между чисто правительственными и земскими органами должно быть только въ ихъ организаціи и способѣ ихъ отвѣтственности. Мѣстныя самоуправляющіяся учрежденія дѣйствуютъ по законамъ и въ этомъ отношеніи подлежатъ отвѣтственности за нарушеніе этого закона. Мѣстныя учрежденія правительственныя дѣйствуютъ по распоряженіямъ и приказаніямъ свыше и въ этомъ отношеніи являются отвѣтственными въ дисциплинарномъ порядкѣ не только за законность, но и за цѣлесообразность принятыхъ ими мѣръ. Земство же и община отвѣтственности за цѣлесообразность, кромѣ только что указанныхъ ограниченій, подлежатъ не правительственнымъ органамъ, а чисто своимъ земскимъ органамъ. Вотъ къ этимъ-то необходимымъ условіямъ, такъ сказать, внутри самого самоуправленія существующимъ, къ условіямъ контроля, которыя считаются необхо-

димыми для того, чтобы еще болѣе обезпечить законность всего хода самоуправленія, мы и переходимъ теперь, излагая въ слѣдующемъ параграфѣ извѣстныя требованія, которыя необходимо поставить для того, чтобы должностныя лица самоуправленія по отношенію къ мѣстнымъ собраніямъ, а также мѣстныя собранія къ мѣстному населенію находились бы въ условіяхъ, обезпечивающихъ населенію веденіе дѣла согласно съ его интересами и цѣлями.

---

§ 11. Отношенія между совѣщательными органами, какъ контролирующими инстанціями, и органами исполненія въ мѣстномъ самоуправленіи.

Контроль, который долженъ существовать, какъ контроль органовъ совѣщательныхъ по отношенію къ органамъ исполненія, долженъ проявляться въ формахъ какъ отвѣтственности, такъ и въ формахъ отчетности. Мы разберемъ сначала тѣ необходимыя требованія отчетности, которыя должны существовать у органовъ исполненія для того, чтобы ихъ дѣятельность всегда была согласна съ тѣми предначертаніями, которыя имѣютъ поставить мѣстные представители. Затѣмъ уже мы обратимся къ тѣмъ способамъ отвѣтственности, которые должны быть опредѣлены для того, чтобы исполнительные органы не уклонялись отъ цѣли ихъ назначенія. Но ранѣе этого мы считаемъ нужнымъ сказать нѣсколько словъ объ отношеніи между совѣщательными органами и мѣстными избирателями, которое должно быть выражено нѣкоторыми правами, въ силу коихъ они бы могли вліять на настроеніе представительныхъ органовъ. Для этой цѣли мы должны обратиться къ государственному праву и заимствовать оттуда основное правило, опредѣляющее отношенія населенія и его представительства. Это отношеніе должно быть съ одной стороны выразителемъ той мысли, что мѣстное представительство является выразителемъ воли даннаго населенія, и такъ какъ населеніе это развивается, вырабатываетъ новые взгляды и идеалы, то очевидно является необходимость установленія извѣстнаго срока выборной службы мѣстныхъ представителей; срочность полномочій депутатовъ является, такимъ образомъ, основ-

нымъ требованіемъ государственнаго представительства, требованіемъ, выражающимъ желаніе какъ можно ближе сопоставить настроеніе представительства съ дѣйствительною волею населенія. Для той же цѣли, какъ извѣстно, практика выработала еще тѣ способы, посредствомъ которыхъ населеніе всегда можетъ заявить представителямъ о своихъ дѣйствительныхъ желаніяхъ. Печать, митинги и петиціи — суть тѣ средства общественнаго контроля, которыя служатъ показателемъ воли населенія; но не одни только эти требованія являются основаніемъ для опредѣленія отношеній между представителями и населеніемъ. На эти отношенія вліяютъ мысли иного, такъ сказать, политическаго и, точнѣе, административнаго характера. Если для близости представительства и населенія необходима срочность полномочій депутатовъ, то съ другой стороны для извѣстной устойчивости собранія, для того, чтобы оно могло сговориться, могло сознательнѣе относиться къ своимъ обязанностямъ, для того, чтобы оно не могло быть измѣнено вслѣдствіе какихъ-нибудь случайныхъ колебаній въ общественномъ настроеніи, — для этого собраніе вооружается также извѣстными правами. Въ числѣ этихъ извѣстныхъ правъ однимъ изъ первыхъ является несмѣняемость депутатовъ до извѣстнаго срока, далѣе частичное обновленіе палатъ является также одной изъ мѣръ, посредствомъ которой думаютъ сохранить бо̀льшую устойчивость палатъ; наконецъ удлиненіе срока полномочія является, такъ сказать, практической мѣрой для того, чтобы гарантировать на болѣе продолжительный срокъ мѣстныхъ депутатовъ отъ случайныхъ измѣненій общественнаго мнѣнія. Все нами сказанное относительно политическаго представительства вполнѣ примѣнимо и къ мѣстному представительству. Земское собраніе, равно какъ и городское и сельское общество, разъ тамъ допускается представительство, а не сходъ, должны руководствоваться тѣми же самыми соображеніями, что̀ имѣетъ такое значеніе въ вопросахъ политическаго представительства. Собраніе должно быть устойчиво и въ то же время оно должно быть выразителемъ дѣйствительной воли населенія, слѣдовательно между нимъ и населеніемъ необходимы извѣстныя отношенія. Если всѣ эти мѣры, о которыхъ мы говорили выше: печать, собранія, сходки—являются недостаточными, то несомнѣнно, при извѣстномъ развитіи культуры, можно достигнуть того, что избиратели будутъ въ состояніи добиваться перемѣны состава этого

собранія. То, что мы теперь видимъ въ Швейцаріи и Америкѣ, какъ извѣстный коррективъ въ законодательной области, а именно— принятіе новыхъ законовъ и поправокъ въ случаѣ появленія заявленій отъ извѣстной части общинныхъ совѣтовъ, то же можетъ быть впослѣдствіи съ успѣхомъ примѣнимо и къ мѣстному самоуправленію, разъ мы получимъ заявленіе опредѣленнаго числа избирателей, требующихъ созыва новыхъ избирательныхъ собраній для разрѣшенія того, являются ли мѣстные представители выразителями дѣйствительной воли населенія.

Эта мѣра можетъ явиться единственной, по нашему мнѣнію, мѣрой контроля населенія за цѣлесообразностью дѣйствій мѣстныхъ собраній. Послѣ такого постановленія можетъ быть сдѣланъ новый выборъ и такимъ образомъ старое собраніе будетъ распущено не правительствомъ, а по волѣ самого населенія, на которомъ лежитъ отвѣтственность веденія этого дѣла. Мы оговариваемся, что подобная мѣра требуетъ большаго развитія культурныхъ силъ страны, она требуетъ пріученія населенія къ политической жизни, но въ то же время она является наиболѣе способствующей упроченію въ населеніи политическаго такта и политическаго значенія самоуправленія въ мѣстной жизни страны. Считая такимъ образомъ эту единственную мѣру возможной для установленія дѣйствительнаго способа контроля надъ всѣмъ настроеніемъ даннаго состава земскаго и общиннаго собранія, мы можемъ теперь указать тѣ второстепенныя мѣры, которыя можно считать необходимыми для установленія правильнаго отношенія между населеніемъ и мѣстнымъ представительствомъ. Эти второстепенныя мѣры суть тѣ средства общественнаго контроля, о которыхъ мы уже говорили выше. Мѣстное представительство, чѣмъ больше является округъ, требуетъ себѣ дѣйствительно этихъ второстепенныхъ средствъ для ознакомленія съ дѣйствительнымъ настроеніемъ населенія. При томъ коррективѣ, который мы считаемъ необходимымъ для установленія надлежащей сути сословныхъ округовъ, а именно—надзоръ болѣе крупныхъ округовъ надъ болѣе мелкими и въ то же время, чтобы эти крупные округа составлялись отъ депутатовъ мелкихъ округовъ,—при такой системѣ мы находимъ вполнѣ необходимымъ допущеніе для возможно болѣе широкаго ознакомленія съ дѣйствительными интересами всего населенія даннаго большаго территоріальнаго округа всѣхъ тѣхъ средствъ общественнаго контроля, о которыхъ мы уже говорили.

Теперь перейдемъ къ поставленнымъ нами выше вопросамъ и опредѣлимъ, въ чемъ же выражается требованіе контроля надъ самоуправленіемъ примѣнительно къ отношенію совѣщательныхъ и исполнительныхъ органовъ. Эти требованія прежде всего должны выражаться въ установленіи извѣстной отчетности передъ собраніемъ всѣхъ органовъ исполненія. Но такъ какъ исполнительная власть въ мѣстномъ самоуправленіи можетъ представляться для насъ цѣлой сѣтью учрежденій, которыя будутъ организованы на самыхъ разнообразныхъ началахъ, мы говоримъ обыкновенно лишь объ исполнительномъ органѣ мѣстнаго самоуправленія, разумѣя подъ нимъ управу, т. е. такую коллегію лицъ, которая вся является выборной и отвѣтственною за весь ходъ дѣлъ передъ мѣстнымъ представительствомъ. Та же самая управа, при организаціи завѣдыванія подлежащими ея вѣдомству учрежденіями и дѣлами, можетъ, по предписанію собраніемъ, употребить иные способы для замѣщенія должностей. Эти иные способы суть не столько выборъ собранія, какъ нормальный способъ, а и выборъ управою, назначеніе затѣмъ управою или отдѣльными членами завѣдующихъ тѣми или иными отраслями, или, наконецъ, замѣщеніе должностей будетъ предоставлено уже существующимъ и подчиненнымъ управѣ органамъ по способу назначенія или по способу выбора; для примѣра можемъ представить предоставленіе завѣдующимъ больницами назначенія всѣхъ врачей даннаго округа или предоставленіе, напримѣръ, корпораціи врачей даннаго земства или города самимъ выбирать своихъ товарищей. Но какіе ближайшіе способы назначенія ни были бы предоставлены различнымъ второстепеннымъ органамъ, во всякомъ случаѣ необходимо считать за источникъ всѣхъ властей по мѣстному самоуправленію совѣщательный органъ мѣстнаго земства или общины. Ввиду этого, ради удобства, земство или община дѣлаетъ отвѣтственной передъ собою исключительно одну управу. Управа является уже начальникомъ всей администраціи, учрежденной мѣстнымъ самоуправленіемъ. Ввиду такой организаціи очевидно, что между управою и подчененными ей лицами существуютъ тѣ же отношенія, которыя могутъ существовать и въ административной сферѣ, т. е. управа пользуется всѣми тѣми правами относительно подчиненныхъ ей лицъ, которыя обыкновенно предоставляются мѣстной администраціи. Въ этомъ отношеніи дисциплинарная власть, существующая въ сферѣ администраціи, можетъ

быть съ пользой допущена и въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія для распредѣленія различныхъ обязанностей между должностными лицами, завѣдующими тѣми или иными отраслями земской администраціи. Правда, какъ въ сферѣ общаго управленія наложеніе извѣстныхъ дисциплинарныхъ взысканій обусловлено цѣлымъ рядомъ требованій, а именно, что то или другое лицо можетъ получить выговоръ или замѣчаніе лишь отъ извѣстнаго учрежденія, стоящаго на извѣстной ступени іерархической лѣстницы, точно также значеніе каждаго должностного лица въ самоуправленіи можетъ быть оцѣнено съ подобной точки зрѣнія,—должно быть точно опредѣлено, при какихъ условіяхъ оно можетъ получить извѣстное замѣчаніе и извѣстный выговоръ, и также при какихъ условіяхъ оно можетъ быть подвергнуто устраненію отъ должности; въ этомъ отношеніи верховнымъ распорядителемъ должно явиться земское собраніе. Теперь представляется важнымъ вопросъ, каково должно быть отношеніе между различными собраніями восходящаго ряда земскихъ округовъ въ интересующихъ насъ вопросахъ? Мы полагаемъ, что провинціальныя или губернскія собранія, которыя являются представительствомъ менѣе крупныхъ единицъ, которыя въ свою очередь представляютъ конгламератъ интересовъ и желаній еще болѣе мелкихъ земскихъ единицъ, — эти собранія являются вполнѣ пригодной инстанціей въ качествѣ учрежденія, могущаго разрѣшить всѣ вопросы дисциплинарной отвѣтственности, налагаемой на служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ; поэтому мы и думаемъ, что если приложимо къ мѣстнымъ исполнительнымъ органамъ начало дисциплинарной власти, то оно должно быть примѣнено съ той поправкой, чтобы лицу, подвергнувшемуся дисциплинарному взысканію, было предоставлено право прибѣгать къ заступничеству болѣе компетентнаго земскаго собранія. Признавая, такимъ образомъ, за источникомъ всѣхъ властей по самоуправленію высшее собраніе, губернское или провинціальное, мы должны уже въ каждомъ спеціальномъ случаѣ, на основаніи мѣстныхъ условій, опредѣлить извѣстное отношеніе между этими собраніями и совѣщательными органами другихъ округовъ, а также между совѣщательными органами въ различныхъ округахъ и между совѣщательнымъ и исполнительнымъ органомъ въ каждомъ округѣ. Такимъ образомъ мы должны признать за общее правило, что отчетность и отвѣтственность въ мѣстномъ самоуправленіи должны

подчиняться тому правилу, что вся власть по завѣдыванію дѣлами даннаго территоріальнаго округа исходитъ отъ мѣстнаго представительства.

Если, такимъ образомъ, это будетъ твердо установлено, то мы можемъ признать и слѣдующее положеніе, что представительство высшаго земскаго округа можетъ быть апелляціонной инстанціей, такъ какъ оно болѣе безпристрастно можетъ разрѣшить споръ между органомъ исполненія и органомъ распоряженія. Въ государствахъ, гдѣ мѣстное представительство находитъ свое завершеніе въ государственномъ представительствѣ, тамъ очевидно разрѣшеніе наиболѣе такихъ сложныхъ вопросовъ должно принадлежать этому представительству. Очевидно, что въ такомъ смыслѣ парламентъ будетъ уже рѣшать законодательный вопросъ, возникшій въ практикѣ обыденной земской жизни; слѣдовательно, требованія надлежащаго контроля надъ самоуправленіемъ въ порядкѣ отчетности и его отвѣтственности должны сводиться къ тому, чтобы было въ законѣ опредѣлено, какія дѣла могутъ быть переносимы изъ одного земскаго округа на разрѣшеніе другихъ высшихъ земскихъ округовъ. Все нами только-что сказанное является указаніемъ на тѣ общія условія, которыя должны существовать какъ для отчетности, такъ и для отвѣтственности этихъ двухъ основныхъ формъ контроля надъ самоуправленіемъ. Эти общія условія заключаются въ томъ, чтобы отвѣтственность самоуправленія строго регулировалась извѣстнымъ закономъ, который бы ясно опредѣлялъ права лицъ прибѣгать въ случаѣ нарушенія ихъ интересовъ къ тому или иному органу, и затѣмъ опредѣлять порядокъ разрѣшенія этихъ жалобъ какъ въ смыслѣ ихъ рѣшенія по существу, такъ и въ смыслѣ апелляціи на нихъ и даже въ смыслѣ кассаціоннаго ихъ разрѣшенія. Всѣ эти необходимыя условія могутъ быть сведены къ требованію необходимости изданія особаго устава, опредѣляющаго отчетность и отвѣтственность земскихъ должностныхъ лицъ. Послѣ установленія этого общаго требованія укажемъ на тѣ мѣры, которыя принимало и принимаетъ земское собраніе для установленія правильной отчетности своихъ исполнительныхъ органовъ. Обыкновеннымъ выраженіемъ этихъ требованій служитъ текущая регистрація всѣхъ дѣйствій земской администраціи, которыя могутъ быть допущены къ провѣркѣ. Это должно проявляться или въ установленіи особыхъ

формъ веденія дѣла какъ по денежной части, такъ и вообще по части административной, причемъ въ первомъ отношеніи требуется строгое соблюденіе извѣстныхъ формальностей, обезпечивающихъ возможность прослѣдить всѣ движенія кассоваго оборота, а во второмъ случаѣ требуется соблюденіе извѣстныхъ формальностей въ рѣшеніи всѣхъ дѣлъ, напримѣръ, надлежащее присутствіе членовъ извѣстной коллегіи и т. п. Это текущая регистрація всей дѣятельности мѣстнаго самоуправленія является однимъ изъ первыхъ условій установленія какой-либо отчетности, это, такъ сказать, основная предпосылка ея. Далѣе, разъ имѣются извѣстные матеріалы для выведенія понятія о дѣятельности даннаго органа, является вопросъ о томъ учрежденіи или лицѣ, которое должно сдѣлать провѣрку всего внесеннаго въ регистръ. Эта провѣрка поручается или въ порядкѣ административномъ высшей инстанціи на общемъ основаніи, или же особо учрежденнымъ должностямъ, ревизіоннымъ коммиссіямъ. Ревизіонныя коммиссіи получаютъ самое разнообразное устройство и самое разнообразное значеніе не только въ различныхъ государствахъ, но даже въ различныхъ мѣстностяхъ того же государства. Для интересующаго насъ вопроса надо установить точку зрѣнія на полезность двухъ главныхъ типовъ въ устройствѣ ревизіонныхъ коммиссій, именно ревизіонныхъ коммиссій, какъ коммиссій на данную сессію, или же ревизіонныхъ коммиссій, какъ учрежденій, установленныхъ на извѣстный срокъ. Очевидно, дѣятельность контроля будетъ гораздо ощутительнѣе, когда мы будемъ имѣть дѣло со второй точкой зрѣнія на организацію ревизіонныхъ коммиссій. Какъ особое выборное учрежденіе, постоянно дѣйствующее, съ правами ревизовать всѣ учрежденія земскаго и общиннаго самоуправленія, оно явится дѣйствительно важной стороной при рѣшеніи вопроса о томъ, какъ ведется дѣло самоуправленія. Далѣе, если нами достигнуты двѣ ступени въ развитіи надзора совѣщательныхъ органовъ за органами исполненія, то необходимо еще и то, чтобы всѣ эти добытыя ревизіонной коммиссіей данныя не оставались бы втунѣ, а выражались бы въ видѣ полной отчетности, которая могла бы быть доступна всякому члену собранія. Таковы, такъ сказать, три стадіи, которыя проходитъ обыкновенно вопросъ объ отчетности, а именно: 1) установленіе матеріала, дающаго возможность отчетности, 2) назна-

ченіе лицъ, могущихъ одолѣть этотъ матеріалъ, и 3) опубликованіе ихъ работъ. Для той же цѣли отчетности важно припомнить ту мѣру, которая имѣетъ весьма важное значеніе для роли общественнаго контроля надъ самоуправленіемъ — это предоставленіе мѣстному населенію знакомиться въ рамкахъ, не обременительныхъ для дѣла, съ состояніемъ всѣхъ отраслей администраціи. Для этой цѣли служатъ опубликованія различныхъ списковъ избирателей, списковъ налоговъ и т. д., которые могутъ быть обжалываемы всякимъ желающимъ, дабы, такимъ образомъ, допущеніе бо̀льшаго свѣта въ дѣла самоуправленія служило бы и большей гарантіей, какъ для самоуправленія, такъ и для общества, что весь ходъ самоуправленія идетъ согласно съ истинными интересами государства и народа.

Переходя теперь къ указаніямъ на то, что̀ должно явиться выраженіемъ требованій отвѣтственности органовъ исполненія передъ органами распоряженія, мы должны снова упомянуть о тѣхъ поправкахъ, которыя необходимо сдѣлать въ учрежденіи дисциплинарной власти, а именно допустить дисциплинарную власть съ возможностью жалобы на постановленія земскаго собранія, въ порядкѣ инстанцій, въ сферѣ того же земскаго самоуправленія. Далѣе, дисциплинарное взысканіе всегда отдѣляется рѣзко отъ взысканій налагаемыхъ по суду; но прежде чѣмъ наложить это взысканіе, необходимъ еще важный вопросъ о томъ, кто долженъ быть рѣшающимъ органомъ преданія суду того или иного должностного лица. Въ этомъ отношеніи весьма большое разнообразіе представляетъ законодательная практика европейскихъ государствъ. Старое воззрѣніе на самоуправленіе, очевидно, требуетъ, чтобы органомъ преданія суду былъ органъ чисто административный. Мы уже говорили, что еще въ эпоху третьей республики существовала извѣстная статья конституціи 1799 года, въ которой возбужденіе судебнаго преслѣдованія противъ каждаго должностного лица могло быть во Франціи не иначе, какъ постановленіемъ государственнаго совѣта. Подобный порядокъ огражденія органовъ мѣстной администраціи отъ возбужденія противъ нихъ судебнаго преслѣдованія мы находимъ и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ мы уже говорили, органы исполненія суть органы назначенные. Лишь въ государствахъ, гдѣ, какъ въ Германіи, органы исполненія преимущественно все-таки являются съ зем-

скимъ оттѣнкомъ, чѣмъ съ оттѣнкомъ правительственнымъ, и затѣмъ органы исключительно земскаго характера, къ которымъ принадлежатъ провинціальные органы Пруссіи, Австріи и Россіи (по Положенію 64 года), если здѣсь мы вездѣ встрѣчаемъ тотъ принципъ возбужденія судебнаго преслѣдованія, то это исключительно зависитъ отъ мѣстнаго строя. Это остается, такъ сказать, благодаря усвоенію взгляда на самоуправленіе, какъ на представительство чисто хозяйственныхъ интересовъ. Далѣе мы видимъ, что эта точка зрѣнія не выдерживаетъ условія послѣдовательности своей, а часто перемѣшивается съ точкой зрѣнія государственнаго характера самоуправленія. Государственный же характеръ самоуправленія обыкновенно ведетъ къ тому, что желаютъ самоуправленіе подчинить государству. Благодаря этому получается то, что органомъ преданія суду, равно какъ органомъ возбужденія судебнаго преслѣдованія, является иное какое-либо правительственное учрежденіе. Мы полагаемъ, что всѣ различныя измѣненія, которыя можетъ претерпѣть этотъ вопросъ, могутъ быть весьма легко устранены, разъ мы установимъ то начало, о которомъ мы уже говорили, а именно начало истеченія всѣхъ властей самоуправленія отъ высшаго земскаго собранія. Слѣдовательно, если высшій совѣщательный и распорядительный органъ является источникомъ властей въ самоуправленіи, то, очевидно, ему долженъ быть предоставленъ вопросъ о возбужденіи судебнаго преслѣдованія и о разрѣшеніи вопроса о преданіи суду своихъ должностныхъ лицъ, причемъ никакъ нельзя оставить правительство безъ права возбужденія судебнаго преслѣдованія должностныхъ лицъ самоуправленія,—въ силу чего и должно явиться обязательное для земскаго собранія разсмотрѣніе этого вопроса. Далѣе, если земское собраніе откажется возбудить этотъ вопросъ, то въ этомъ отношеніи долженъ быть соблюденъ тотъ же порядокъ, который мы считаемъ необходимымъ для наложенія извѣстныхъ дисциплинарныхъ взысканій, слѣдовательно тотъ же самый порядокъ, который требуется для того, чтобы высшая земская инстанція могла бы съ бо̀льшимъ безпристрастіемъ разрѣшить вопросъ о преданіи суду. Если, такимъ образомъ, нельзя установить какихъ-либо детальныхъ опредѣленій въ этомъ вопросѣ, то очевидно можно установить общее правило, требующее, что возбужденіе вопроса о судебной отвѣтственности можетъ быть предоставлено какъ правительственнымъ, судебнымъ, такъ и земскимъ органамъ. Самое пре-

даніе суду въ вопросахъ, не имѣющихъ уголовнаго характера, которое совершается обыкновеннымъ порядкомъ, можетъ быть сдѣлано земскимъ собраніемъ того округа, коему подчиненъ непосредственно исполнительный органъ, и въ случаѣ недоумѣній и сомнѣній вопросъ можетъ быть перенесенъ въ высшую инстанцію такого же земскаго характера. Такимъ образомъ, съ нашей точки зрѣнія представляется возможнымъ установленіе извѣстныхъ мѣръ въ сферѣ самого мѣстнаго самоуправленія, которыя обезпечивали бы законность дѣйствій исполнительныхъ должностныхъ лицъ, а тѣмъ самымъ являлись бы необходимымъ звеномъ цѣлой сѣти учрежденій контроля надъ земскимъ самоуправленіемъ, который долженъ существовать, какъ мы уже говорили, для охраны интересовъ отдѣльныхъ лицъ, общества и государства.

ГЛАВА V.

Политическое и соціальное значеніе самоуправленія.

§ 1. Значеніе и цѣль современнаго государства и мѣсто вопроса о самоуправленіи въ системѣ государственнаго права.

Разсмотрѣвъ съ различныхъ сторонъ взгляды нѣкоторыхъ европейскихъ законодательствъ на основные вопросы самоуправленія, намъ предстоитъ теперь сдѣлать общую сводку высказанныхъ нами положеній объ общемъ значеніи мѣстнаго самоуправленія. Это значеніе не можетъ быть, какъ мы уже видѣли, ясно понято безъ разсмотрѣнія всѣхъ политическихъ и соціальныхъ условій данной страны. Ввиду той важности, которую пріобрѣтаетъ этотъ вопросъ въ современной исторіи Европы, намъ необходимо указать на ту роль, которую онъ играетъ въ общей системѣ государственныхъ учрежденій. Но, какъ часть великаго цѣлаго, самоуправленіе должно зависѣть отъ основной цѣли и задачи государства. Современное государство выставляетъ на видъ нѣчто иное, чѣмъ то, съ чѣмъ намъ приходилось считаться предыдущія столѣтія. Поэтому, не безполезно указать на общее значеніе политическихъ понятій въ современномъ государствѣ и тогда уже указать мѣсто вопроса о самоуправленіи въ системѣ государственнаго права. Современное воззрѣніе на государство можно характеризовать какъ продуктъ извѣстныхъ историческихъ научныхъ наслоеній, которыя можно охарактеризовать словомъ «эволюція». Всѣ предыдущія попытки найти философское или метафизическое основаніе государства думали найти какую-нибудь вѣчную форму государства. Современное воззрѣніе, стоящее на той же эволюціонной точкѣ зрѣнія, ко-

торая указываетъ на такой успѣхъ въ области другихъ наукъ, современное воззрѣніе, повторяемъ, не можетъ допустить вѣчности какой-нибудь государственной формы. То, во что̀ слагается политическое міросозерцаніе данной эпохи, представляется дѣйствительнымъ и прочнымъ только въ предѣлахъ этой эпохи; поэтому все болѣе и болѣе приходится встрѣчаться съ разочарованіями въ томъ или иномъ государственномъ институтѣ, разочарованіями, которыя обязаны исключительно непониманію дѣйствительной сущности всѣхъ политическихъ явленій. Сущность политическихъ явленій, какъ всѣхъ явленій жизни, состоитъ въ томъ, что они видны быть не могутъ, они слагаются подъ извѣстными данными условіями и должны видоизмѣняться съ появленіемъ другихъ обусловливающихъ ихъ явленій жизни. Поэтому всякая сложная политическая система можетъ оказаться несоотвѣтствующей народившимся требованіямъ жизни. Ее слѣдуетъ поэтому приноровить къ тѣмъ новымъ взглядамъ, которые охватили болѣе или менѣе широкій кругъ населенія даннаго государства. Это пріурочиваніе данной системы къ новымъ условіямъ жизни является необходимымъ для полученія болѣе прочныхъ отношеній политической и соціальной жизни. Если, такимъ образомъ, эволюціонная точка зрѣнія на государство предполагаетъ всѣ формы государственныхъ отношеній лишь при данныхъ условіяхъ жизни и допускаетъ вслѣдствіе этого возможность развитія до безконечности различныхъ политическихъ институтовъ,—въ виду этого система государственнаго права значительно видоизмѣнилась; она стала разсматривать не столько самыя явленія, сколько, подобно всякой научной системѣ, пыталась найти причины политическихъ явленій,—другими словами, стремилась къ возможно большему открытію хотя бы эмприческихъ законовъ въ области государственныхъ отношеній. Кромѣ чисто научнаго значенія, которое имѣетъ указанная нами точка зрѣнія, она имѣла и важныя практическія послѣдствія. Если первая половина XIX вѣка можетъ быть характеризована какъ эпоха увлеченій формами государственнаго устройства, то второй половинѣ предстоитъ честь выставить на первый планъ не столько значеніе внѣшней структуры государства, сколько значеніе внутреннихъ отношеній его, отношеній между *властью* съ одной стороны и *личностью* и *обществомъ* — съ другой. Первая половина XIX вѣка, по выраженію профессора Градовскаго, можетъ быть названа на западѣ Европы медовыми мѣ-

сяцами конституціонализма. Вновь обрѣтенныя формы государственнаго устройства казались сами по себѣ настолько цѣлительными, что полагали достаточнымъ ихъ введеніе, дабы устранить всѣ несовершенства какъ политическихъ, такъ и общественныхъ отношеній. Правда, громадная доля истины была въ этихъ юношескихъ увлеченіяхъ конституціонализмомъ; эта доля истины заключалась въ томъ, что при старомъ режимѣ абсолютнаго государства немыслимы были никакія проявленія общественной жизни, поэтому въ уничтоженіи старыхъ формъ абсолютизма и въ замѣнѣ его новыми видѣли устраненіе главнѣйшаго зла—опеки государства надъ всевозможными проявленіями человѣческаго духа. Упрочившись на западѣ Европы, конституціонализмъ не устранилъ многихъ несовершенствъ преимущественно соціальнаго характера и, благодаря этому, конституціонныя формы часто незаслуженно подвергались упрекамъ и нападкамъ. Ихъ обвиняли въ томъ, въ чемъ онѣ не были виноваты, а именно, что послѣ ихъ введенія развились и выросли до весьма внушительныхъ размѣровъ различные соціальные недуги. Упрекъ былъ несправедливъ потому, что самыя формы не въ состояніи были сдѣлать даже того, на что онѣ были предназначены; онѣ сами по себѣ часто не были въ состояніи охранить свободу, не говоря о томъ, что онѣ не въ состояніи были устранить различныя соціальныя болѣзни. Послѣдняя задача явилась у государства значительно позднѣе; втеченіе всего XIX вѣка мы встрѣчаемся, главнымъ образомъ, съ задачей государства, какъ органа, заботящагося объ охранѣ человѣческихъ правъ. Въ этомъ отношеніи надо сказать, что доктрина, господствующая въ первой половинѣ XIX вѣка, доктрина конституціонализма, или, точнѣе, парламентаризма, заключала въ себѣ необходимость весьма серьезныхъ поправокъ. Благодаря нападкамъ на данный строй, затѣмъ, благодаря изученію различныхъ условій политической жизни въ Европѣ, благодаря, наконецъ, появленію новыхъ взглядовъ на задачи политическихъ наукъ, мы получаемъ новое представленіе о задачахъ государства по отношенію къ свободѣ личности и общества. Эту свободу считаютъ недостаточно охраненной при одномъ лишь введеніи парламентскихъ формъ: гарантіи ея ищутъ не только во внѣшнемъ устройствѣ государства, но, главнымъ образомъ, въ тѣхъ юридическихъ условіяхъ, въ которыхъ стоитъ государственная власть по отношенію къ мѣстному населенію. Эти юридическія условія являются предметомъ серьезнаго

вниманія ученыхъ, и въ нихъ-то и заключается сущность истиннаго конституціонализма; но для того, дабы понять то значеніе, которое имѣютъ эти юридическія условія въ государственной жизни, мы должны указать на то, какое внѣшнее выраженіе они получаютъ въ системѣ политическихъ учрежденій. Государство, желающее опредѣлить свои отношенія къ подданнымъ согласно съ основными законами страны, старается прежде всего упрочить принципъ законности въ управленіи. Этотъ принципъ упрочивается не только благодаря существованію ясныхъ и опредѣленныхъ законовъ, не только благодаря провозглашенію принципа отвѣтственности администраціи, но онъ получаетъ истинное свое выраженіе при установленіи точныхъ началъ этой отвѣтственности и необходимыхъ условій ея, выражающихся въ существованіи независимыхъ органовъ суда, которые могутъ безпристрастно разрѣшить всѣ эти сложные вопросы, и въ существованіи спеціальныхъ законовъ, опредѣляющихъ возможность возстановленія правъ какъ индивидуумовъ, такъ и общественныхъ группъ. Таково внѣшнее проявленіе этого юридическаго отношенія государства къ подданнымъ; внутренніе способы того же самаго проявленія государства ищутъ въ допущеніи населенія къ участію въ самой государственной власти. Это допущеніе населенія выражается въ томъ, что во всѣхъ различныхъ властяхъ, дѣйствующихъ въ государствѣ: въ законодательной, судебной, исполнительной—вездѣ въ извѣстныхъ формахъ проявляется участіе народнаго элемента. Народное представительство, жюри присяжныхъ и самоуправленіе—суть тѣ формы, въ которыхъ проявилось политическое міросозерцаніе современнаго общества, міросозерцаніе, требующее возможно бо̀льшаго согласованія политическихъ учрежденій съ волею народныхъ массъ. Въ этомъ смыслѣ мы можемъ сказать, что самоуправленіе въ системѣ государственнаго права должно занять весьма прочное и такое же почтенное мѣсто, какое выпадаетъ на долю народнаго представительства, или института присяжныхъ. Какъ въ этихъ двухъ областяхъ, законодательства и суда, такъ и въ области управленія государство признаетъ болѣе дѣйствительнымъ для гарантіи свободы допущеніе общества въ видѣ участника во власти. Въ этомъ отношеніи мы можемъ сказать, что цѣль современнаго государства, гарантія правъ, требуетъ возможно широкаго осуществленія участія общества въ политической жизни данной страны. Это требованіе

основано на томъ простомъ соображеніи, что чѣмъ солидарнѣе чувствуютъ себя массы со всей дѣйствующей системой политическихъ отношеній, тѣмъ прочнѣе является сама эта система; другими словами, участіе народа въ управленіи, усвоеніе имъ взгляда на политическую систему, какъ на дѣло рукъ своихъ, дѣлаетъ населеніе, если такъ можно выразиться, болѣе консервативнымъ по отношенію къ власти. Въ этомъ отношеніи важно указать, что самоуправленіе, какъ участіе народа въ государственной власти на мѣстахъ, не есть уступка какимъ-либо революціоннымъ требованіямъ; это есть необходимая охрана цѣлости и значенія государственнаго союза, и въ этомъ смыслѣ является необходимость признанія самоуправленія какъ такой системы административныхъ отношеній, которая, при данныхъ условіяхъ европейской жизни, является необходимымъ условіемъ упроченія началъ свободы, для гарантіи которой и существуетъ современное государство.

---

§ 2. Самоуправленіе, какъ мѣра и показатель общественнаго развитія.

Мы уже указывали на то, какое значеніе имѣла вновь появившаяся въ наукѣ XIX вѣка теорія общества. Это значеніе, кромѣ вліянія на всѣ отрасли политическихъ наукъ, болѣе всего отразилось на вопросахъ самоуправленія. Новая наука объ управленіи явилась благодаря существовавшей въ 30-хъ и 40-хъ годахъ этого столѣтія наукѣ полиціи, той науки, которая обращала вниманіе на полицейскую дѣятельность государства, полицейскую въ томъ смыслѣ, что государство заботилось не только о безопасности, но и о благосостояніи индивидуума и общества. Эта наука полиціи, по собственному сознанію ея основателя, Роберта фонъ Молля, явилась благодаря вліянію тѣхъ системъ, которыя сильное вниманіе обращали на область экономическихъ отношеній. Благодаря этимъ экономическимъ началамъ, открываемымъ ввидѣ дѣятельныхъ факторовъ политической жизни, благодаря имъ политическіе мыслители XIX вѣка обратили вниманіе на вопросы благосостоянія и, не переходя въ область полицейскаго государства въ старомъ значеніи этого слова, политическіе умы стали искать

себѣ выхода, какъ только что мы сейчасъ указали, въ изысканіи различныхъ способовъ не столько государственнаго устройства, сколько государственнаго управленія. Блестящему основателю науки объ управленіи принадлежитъ, какъ мы уже указывали, честь поставить широко вопросъ объ участіи общества въ исполнительной власти государства; мы уже видѣли, что значеніе исполнительной власти Лоренцъ Штейнъ придаетъ даже различнымъ союзамъ. Союзы, какъ духовнаго, такъ и экономическаго характера, признавались имъ областью свободнаго управленія; это свободное управленіе было проявленіемъ свободной воли индивидуума въ управленіи государственными дѣлами. Подобно тому, какъ еще въ началѣ XIX вѣка признавали самоуправленіе могущимъ возбудить упавшій духъ гражданства, точно также, обратно, самоуправленіе считается возможнымъ и при развитіи общества и появленіи какихъ-либо годныхъ для этого культурныхъ силъ. Въ нашей литературѣ этотъ вопросъ нѣсколько разъ подымался, нашему законодательству приходилось нѣсколько разъ, въ его заботахъ о самоуправленіи, сталкиваться, какъ мы уже видѣли, съ неподготовленностью народныхъ массъ къ дѣятельному участію въ государственныхъ дѣлахъ; но если правъ былъ князь Васильчиковъ *), говоря о значеніи высокаго образованія прусскаго чиновничества, а именно, что всѣ учрежденія Пруссіи, несмотря на нѣкоторыя несовершенства ихъ организаціи, живутъ тѣмъ духомъ высокой культуры, которая ясно обнаруживается всякому, соприкасающемуся съ дѣятельностью этихъ учрежденій, если онъ правъ въ этомъ, то все же нельзя не признать пользы самоуправленія, какъ такой сферы, гдѣ можетъ проявляться и развиваться общественное сознаніе. Правда, полный расцвѣтъ самоуправленія, равно какъ и полный расцвѣтъ народнаго представительства, мыслимъ лишь при существованіи самыхъ живыхъ культурныхъ силъ страны, когда эти силы дѣйствительно могутъ стоять на высотѣ какъ научныхъ, такъ и нравственныхъ требованій данной эпохи, когда онѣ могутъ проявить это въ своей дѣятельности и, такимъ образомъ, провести въ жизнь все то, что ждетъ страна отъ своихъ представителей. Это требованіе общественнаго развитія является дѣйствительно важной предпосылкой въ области самоуправленія. Исторія намъ показы-

*) О самоуправленіи, Т. 1, стр. XXV.

ваетъ, что самоуправленіе быстро прививалось въ тѣхъ странахъ, гдѣ самыя общественныя условія были значительно выше, и блестящимъ примѣромъ этого служитъ Англія. Въ Англіи, какъ мы уже говорили, государство только въ 1875 году взяло на себя заботы о народномъ образованіи, до этого все дѣло народнаго образованія находилось въ рукахъ самого общества. Одного этого примѣра совершенно достаточно, чтобы показать на ту высокую культуру, которая существуетъ въ Англіи и благодаря которой мыслимо такое самостоятельное положеніе самоуправленія въ государствѣ. Если другія страны Европы могли достичь той же степени умственнаго развитія какъ въ Англіи лишь при колоссальныхъ затратахъ и энергіи самого правительства, то, очевидно, надо удивляться силѣ общества, которое достигло такихъ же культурныхъ результатовъ безъ всякаго вмѣшательства государственной власти. Общественное развитіе заключается въ томъ, что какъ въ отдѣльныхъ индивидуумахъ, такъ и въ самомъ обществѣ слагаются точныя представленія не только о нравственныхъ задачахъ человѣка, но и о его дѣятельности, какъ члена общества, какъ гражданина. Всѣ эти представленія необходимы для того, чтобы человѣкъ сознательно относился къ своимъ обязанностямъ, для того, чтобы государство могло расчитывать на контингентъ лицъ, не только желающихъ помогать государству, но и понимающихъ, что̀ нужно въ данную минуту государственному организму. Это общественное развитіе, очевидно. должно явиться благодаря цѣлому ряду условій и едва ли можно придавать государству значеніе самаго важнаго фактора въ этомъ отношеніи. Государство можетъ много сдѣлать въ отрицательномъ отношеніи: оно можетъ на долгія времена остановить и затормозить всякое общественное развитіе, и въ этомъ смыслѣ устраненіе подобной реакціонной дѣятельности государства является не столько шагомъ впередъ, .сколько установленіемъ единственно возможныхъ условій общественнаго развитія. Что касается положительныхъ сторонъ этого развитія, то очевидно они добываются путемъ самыхъ разнообразныхъ воздѣйствій на общество со стороны отдѣльныхъ личностей и со стороны тѣхъ условій, въ которыхъ живетъ данное общество. Несомнѣнно, творческая дѣятельность индивидуумовъ, которую убивала система абсолютнаго государства, эта творческая дѣятельность является однимъ изъ важнѣйшихъ стимуловъ и факторовъ

дальнѣйшаго общественнаго развитія; но кромѣ того, условія, въ которыхъ живетъ данный народъ, его экономическая обстановка — все это также обусловливаетъ извѣстную степень общественнаго развитія. Что же приходится дѣлать государству въ этомъ отношеніи? Государство можетъ содѣйствовать всѣми способами, какъ устраненіямъ препятствій, такъ и поощреніямъ различныхъ положительныхъ условій развитія, но оно не можетъ сдѣлать болѣе того, на что́ оно способно по своей природѣ. Оно не можетъ замѣнить всю творческую дѣятельность индивидуумовъ, благодаря которой человѣчество двигается впередъ, оно не можетъ поставить населеніе всецѣло въ ту обстановку, въ которой оно можетъ очутиться благодаря своимъ естественнымъ условіямъ жизни. Государство, такимъ образомъ, является органомъ, содѣйствующимъ благополучію населенія, но не могущимъ взять всецѣло въ свои руки достиженіе этого благополучія, разъ оно не хочетъ рисковать снова вернуться къ идеаламъ полицейскаго государства XVIII вѣка. При томъ отношеніи къ обществу, которое мы характеризовали, общество само должно стремиться къ своему развитію; ему гарантируется государствомъ возможно широкая свобода своихъ соединеній, и въ этихъ рамкахъ оно должно само достичь уровня тѣхъ культурныхъ требованій, которыя предъявляются къ нему со стороны наиболѣе передовыхъ умовъ. Если, такимъ образомъ, различныя общественныя организаціи являются показателемъ силы и значенія въ обществѣ извѣстныхъ культурныхъ требованій, то очевидно, что тамъ, гдѣ проявляется въ государственномъ организмѣ сила и значеніе общественныхъ группъ, тамъ этотъ вопросъ получаетъ то же самое значеніе, какъ и при свободныхъ общественныхъ организаціяхъ. Мы можемъ смѣло сказать, что общество достигло своего дѣйствительнаго значенія, когда оно не только имѣетъ самыя разнообразныя соединенія для достиженія своихъ духовныхъ и экономическихъ интересовъ, но тогда, когда оно всецѣло поняло силу и значеніе государственныхъ институтовъ и на своихъ плечахъ выноситъ всю политическую жизнь данной страны. Такое общество, очевидно, будетъ давать наилучшихъ народныхъ представителей, оно выдѣлитъ изъ себя наиболѣе безпристрастныхъ и мудрыхъ присяжныхъ засѣдателей, оно, наконецъ, выставитъ громадный контингентъ людей, которые должны взять на себя отправленіе мѣстной службы, на которой зиждется

вся администрація государственныхъ союзовъ. Такимъ образомъ, едва ли можно сомнѣваться въ томъ значеніи, которое имѣетъ общественное развитіе для самоуправленія, и все предыдущее, разсмотрѣнное нами, является подтвержденіемъ только-что высказанной мысли. Чѣмъ больше государство освобождаетъ общество отъ своей опеки, тѣмъ болѣе это общество выдѣляетъ изъ себя надлежащую часть для служенія этому государству въ видѣ должностей по мѣстному самоуправленію. Итакъ, въ этомъ только смыслѣ и имѣетъ значеніе разсмотрѣніе указаннаго нами положенія, что самоуправленіе есть показатель силы общества. Далѣе, если такимъ образомъ самоуправленіе, дѣйствующее какъ дѣйствительный органъ власти, мыслимо лишь при высокомъ общественномъ развитіи, то отсюда для государства, заботящагося объ упроченіи самоуправленія, какъ извѣстнаго способа административнаго управленія народомъ, является необходимой забота о широкомъ распространеніи общественнаго развитія. Наконецъ если, повторяемъ, государство смотритъ на самоуправленіе какъ не на уступку, а на необходимое явленіе, то мы получаемъ для государства новое обязательство, а именно для упроченія и развитія самоуправленія допущеніе возможно широкой свободы общества въ лицѣ различныхъ его сочлененій.

---

§ 3. Самоуправленіе, какъ примиритель общества и государства.

Указавъ значеніе самоуправленія въ системѣ государственнаго права и его отношеніе къ степени общественнаго развитія страны, мы должны нѣсколько остановиться на тѣхъ мнѣніяхъ о самоуправленіи, которыя возникаютъ благодаря противоположенію общества и государства. Намъ нѣсколько разъ приходилось останавливаться на указаніи этой общеустановившейся антитезы; теперь мы лишь попытаемся систематизировать всѣ доводы въ пользу самоуправленія, какъ имѣющаго цѣлью примиреніе столь двухъ враждебныхъ силъ. Для этого не мѣшаетъ возстановить основныя положенія господствующей теоріи въ нѣмецкой литературѣ, которая приписываетъ обществу значеніе, разрушающее свободу человѣческой личности, и въ виду такого представленія

объ общественныхъ соединеніяхъ, представленія, возникающаго вслѣдствіе изученія соціальныхъ условій Франціи, возникла теорія правового государства, цѣль котораго заключается въ возстановленіи свободы, уничтожаемой обществомъ. Мы не будемъ повторять теперь всѣхъ доводовъ, приводимыхъ Лоренцомъ Штейномъ въ защиту подобной теоріи правового государства, такъ какъ объ нихъ мы уже говорили выше; точно также намъ незачѣмъ останавливаться на попыткѣ Гнейста показать на историческомъ примѣрѣ Англіи правомѣрное значеніе государства и разрушающее значеніе общества, разъ въ обществѣ начинаютъ преобладать надо всѣмъ одни экономическіе интересы. Итакъ, мы видимъ, что современное правовое государство получаетъ весьма любопытную миссію — сдѣлать человѣка свободнымъ, устраняя отъ него тѣ состоянія несвободы, которыя могутъ явиться благодаря сильному вліянію общественныхъ отношеній. Въ этой теоріи несомнѣнно лежатъ зародыши теоріи государственнаго соціализма, ибо въ ней содержится въ зачаточномъ, правда, состояніи та мысль, что государству могутъ быть даны всѣ средства для борьбы съ обществомъ; и вотъ одна изъ наиболѣе свободолюбивыхъ государственныхъ теорій рискуетъ сдѣлаться весьма опасной при ея примѣненіи на практикѣ людьми, нерасположенными вовсе къ извѣстнымъ началамъ свободы. Это первое и весьма важное наблюденіе, которое мы можемъ сдѣлать при разсмотрѣніи теоріи правового государства; перейдемъ теперь къ слѣдующимъ: правовое государство, какъ оно развилось въ нѣмецкой литературѣ, предполагаетъ сильно организованную государственную власть и довольно въ туманныхъ формахъ представляетъ участіе народа въ этой власти. Намъ придется здѣсь остановиться на вопросѣ, не вполнѣ входящемъ въ область изслѣдуемаго нами предмета, но необходимомъ для насъ съ точки зрѣнія общей оцѣнки значенія самоуправленія. Мы будемъ говорить о той доли участія народа, которую теоретики правового государства считаютъ необходимымъ допустить въ законодательной и судебной власти. Можно вполнѣ соглашаться со всѣми противниками конституціонализма, что представительныя учрежденія во многихъ государствахъ Европы не принесли тѣхъ ожидаемыхъ результатовъ, ради которыхъ они появлялись на свѣтъ. Въ виду этого представлялось не лишнимъ подумать объ упроченіи и принци-

повъ конституціонализма еще всевозможными иными путями. Нѣмецкіе ученые, исходя изъ только-что указаннаго факта — несоотвѣтствія представительныхъ учрежденій съ дѣйствительной гарантіей свободы — считали возможнымъ не столько позаботиться объ упроченіи конституціонализма путемъ развитія представительства, сколько о введеніи новыхъ началъ въ области суда и управленія. Въ области суда мы встрѣчаемся теперь въ Германіи съ весьма распространеннымъ мнѣніемъ о вредѣ и безполезности суда присяжныхъ. Нѣмецкіе ученые, съ такимъ авторитетомъ какъ Іерингъ во главѣ, хотятъ доказать, что судебная практика требуетъ не только добросовѣстнаго къ ней отношенія, но и извѣстныхъ юридическихъ познаній *). Такимъ образомъ, судъ совѣсти долженъ уступить суду знанія. Это знаніе должно быть преобладающимъ, и въ этомъ отношеніи общественный элементъ долженъ быть, такъ сказать, въ видѣ придатка при знающемъ судьѣ, придатка, неизвѣстно для чего существующаго, и въ результатѣ этихъ ученій мы получаемъ сильную проповѣдь пользы и значенія шефенскаго суда. Шефенскій судъ состоитъ въ томъ, что коронная коллегія судей принимаетъ въ свой составъ выборный элементъ. Въ нашей жизни къ типу нѣмецкаго шефенскаго суда можно пріурочить существующія у насъ засѣданія Сената и Судебной палаты съ сословными представителями. Весьма близка въ этомъ отношеніи и организація военнаго суда по послѣднимъ законамъ нашимъ, гдѣ, кромѣ постоянныхъ судей юристовъ, назначались на опредѣленный срокъ временные судьи прямо изъ офицеровъ строя. Этотъ шефенскій судъ, такимъ образомъ, является попыткой сочетать въ одной коллегіи коронный и народный элементы. Защитники его говорятъ, что народный элементъ, находясь въ общей коллегіи съ коронными судьями, подчиняется въ нужныхъ случаяхъ авторитету этого судьи, такъ что изъ этого можно вывести весьма важную пользу, которую можетъ принести для народнаго элемента участіе въ такой коллегіи, гдѣ онъ встрѣтитъ опытныхъ юристовъ; но за то довольно трудно объяснить, какое значеніе будетъ имѣть для правосудія участіе этого народнаго элемента въ подобной коллегіи: въ

*) Предлагаемое изложеніе доводовъ въ пользу суда шефеновъ и суда присяжныхъ основано на превосходномъ разборѣ мнѣній по этому вопросу, помѣщенномъ въ курсѣ уголовнаго судопроизводства проф. И. Я. Фойницкаго. Часть I. 1885 г.

самомъ дѣлѣ, если въ судѣ необходимо только точное юридическое знаніе, то, очевидно, не юристъ будетъ совершенно лишнимъ балластомъ въ коллегіи юристовъ, и поэтому коллегія шефеновъ, которая явилась благодаря той мысли, что при рѣшеніи всякихъ спорныхъ вопросовъ на первомъ мѣстѣ должно стоять знаніе, эта коллегія должна потерять всякое значеніе, разъ общественный элементъ получитъ въ немъ какое-нибудь преобладающее значеніе, а при отсутствіи преобладающаго значенія непонятно, зачѣмъ нужно существованіе этого элемента въ только-что названной коллегіи. Далѣе предположимъ, что коллегія шефеновъ дѣйствуетъ всегда совершенно согласно съ интересами народа только потому, что члены коллегіи обладаютъ достаточно юридическимъ знаніемъ; очевидно мы должны придти къ тому заключенію, что всякій членъ ея, юристъ менѣе другихъ, будетъ тамъ очень сильно вредящимъ ходу дѣлъ членомъ; потому, если мы такимъ образомъ не въ состояніи указать какое-либо важное значеніе необходимости допустить общественный элементъ въ коллегіи шефеновъ, то мы должны посмотрѣть, какіе дѣйствительные мотивы заключались въ проповѣди преимущества этой коллегіи надъ судомъ присяжныхъ. Дѣйствительными мотивами этой проповѣди было желаніе усилить вліяніе государства въ области суда. Никакого нѣтъ сомнѣнія, что рѣшающимъ элементомъ въ шефенской коллегіи будетъ правительственный судья. Если, такимъ образомъ, всѣ спорные вопросы будутъ отданы на его разрѣшеніе, то, благодаря этому, мы окончательно отдадимъ въ руки правительства всѣ казусы чисто политическаго характера. Какъ извѣстно, конституціи очень часто гарантируютъ, что нѣкоторыя преступленія, какъ, напримѣръ, преступленія о печати, не могутъ быть изъяты отъ вѣдѣнія суда присяжныхъ.

Допустивъ замѣну суда присяжныхъ судомъ шефеновъ, мы такимъ образомъ достигнемъ двухъ цѣлей: во-первыхъ, дѣйствительно усилимъ государство, и во-вторыхъ, мнимымъ образомъ будемъ указывать на значеніе общественнаго участія въ судѣ. Мы считали нужнымъ сдѣлать это отступленіе, дабы намъ было легче разобраться въ значеніи тѣхъ же самыхъ принциповъ и тѣхъ же самыхъ цѣлей, которыя были при введеніи шефенскаго суда, ибо эти доводы имѣютъ значеніе для разбора мнѣній, касающихся организаціи исполнительныхъ

органовъ административной юстиціи. Прусская система, какъ мы уже характеризовали, стремится сочетать въ одномъ правящемъ учрежденіи коронный и народный элементы, такъ что прусская уѣздная управа, являющаяся земской управой, въ то же время имѣетъ самаго вліятельнѣйшаго члена своего, именно ландрата, прямо по назначенію отъ правительства. Далѣе, въ области административной юстиціи этотъ принципъ всецѣло сохраняется. Та же уѣздная управа, о которой мы только-что говорили, является первой инстанціей административнаго суда; слѣдующая инстанція — окружная управа, есть учрежденіе, состоящее изъ коронныхъ чиновниковъ и выборныхъ населенія, наконецъ, высшая кассаціонная инстанція — верховный административный судъ, есть уже чисто коронное учрежденіе, всѣ члены коего назначены королемъ. Итакъ, мы видимъ, что современное ученіе, какъ въ области суда, такъ и въ области управленія, стремится допустить болѣе сильное участіе короннаго элемента въ самоуправляющихся союзахъ; при этомъ надо замѣтить, что, допуская такое участіе общества въ административной юстиціи Пруссіи, Гнейстъ признаетъ эту организацію административныхъ судовъ одной изъ основныхъ чертъ правового государства. Правовое государство только тогда является дѣйствительнымъ хранителемъ правъ подданныхъ, когда самое населеніе призывается не только къ обсужденію законовъ, но и къ постоянному контролю надъ исполнительной властью.

Если теперь мы видимъ, что всѣ эти мѣры, которыя мы указывали, имѣютъ, съ одной стороны, желаніе наиболѣе способными чиновниками разрѣшить самыя трудныя задачи суда и управленія, такъ что требованіе знанія является однимъ изъ положительныхъ мотивовъ этой новой доктрины въ нѣмецкой наукѣ, то не менѣе важнымъ, а можно сказать и болѣе важнымъ мотивомъ является представленіе объ обществѣ, какъ о состояніи борьбы различныхъ интересовъ; этотъ мотивъ вліяетъ на то, что судъ присяжныхъ, дающій возможность обществу внѣ всякихъ стѣсненій высказать устами присяжныхъ свое мнѣніе, этотъ судъ ставится ниже шефенскаго суда, которому предстоитъ участь совершенно сгладить возможность свободнаго проявленія воли общества въ области суда. Далѣе, мы видимъ, что это же представленіе объ обществѣ играетъ роль и въ вопросахъ самоуправленія. Вся

теорія Гнейста, раздѣляющаго самоуправленіе на начальственное и хозяйственное, пропитана этой боязнью новаго общества. Рекомендація Гнейстомъ мѣръ организаціи самоуправленія, построеннаго на началѣ безвозмездной почетной службы, совершенно понятна, разъ онъ боится допустить широкую свободу выбора самимъ населеніемъ. То же самое можно сказать и о всей системѣ новаго прусскаго самоуправленія, гдѣ очень сильно боялись расширить общественное вліяніе и потому обставляли свободное проявленіе общества въ самоуправленіи различными элементами, могущими вернуть его на стезю соглашенія съ правительствомъ. Это представленіе розни между обществомъ и государствомъ, по нашему мнѣнію, имѣло весьма вредныя послѣдствія, ибо отражалось на предпринимаемыхъ реформахъ суда и управленія самымъ реакціоннымъ образомъ. Значительное отступленіе отъ подобныхъ взглядовъ дѣлаетъ самъ основатель этой теоріи. Лоренцъ Штейнъ, какъ извѣстно, въ своей теоріи государственнаго устройства и управленія допускаетъ весьма широкое участіе общественныхъ силъ и въ этомъ отношеніи его взглядъ можно назвать попыткою обобществить государство; другими словами, самое общество входитъ всецѣло въ государство и благодаря этому оно сознаетъ тѣсно свою солидарность съ нимъ. Не входя въ подробныя разсмотрѣнія, насколько вѣрно представленіе объ обществѣ, господствующее въ нѣмецкой литературѣ, мы считаемъ нужнымъ отнестись къ этой теоріи съ точки зрѣнія не столько фактической, сколько юридической. Юридически разсматриваемая теорія эта должна вести къ признанію наиболѣе сильнаго вмѣшательства государства въ область индивидуальныхъ и общественныхъ отношеній; поэтому намъ важно было бы опредѣлить тѣ юридическія границы, далѣе которыхъ не въ состояніи идти государственная власть: невозможность установить подобныя границы достаточно указана въ извѣстномъ сочиненіи Джона Стюарта Милля, именно въ пятой книгѣ его «Началъ политической экономіи», гдѣ онъ занимается вопросомъ о функціяхъ государственной власти. Милль, съ свойственнымъ ему глубокимъ анализомъ, разбираетъ вопросъ о томъ, какіе должны быть поставлены предѣлы вмѣшательству государственной власти. «Безспорныя обязанности правительства, — говоритъ Милль, — обнимаютъ такое обширное поле, которое нельзя обвести

межою никакого стѣсняющаго опредѣленія. Едва ли можно найти для нихъ какое-либо основаніе, кромѣ многообѣщающаго основанія, которое есть общая выгода; нельзя назначить границъ правительственному вмѣшательству никакимъ общимъ правомъ, кромѣ простого и опредѣленнаго правила, что вмѣшательство это должно быть допускаемо, когда польза отъ него очевидна». Мы уже говорили, что конституціонализмъ заключается не въ постановкѣ точныхъ предѣловъ вмѣшательству государства, а въ установленіи тѣхъ юридическихъ условій, въ которыхъ государственная власть дѣйствуетъ по отношенію къ населенію. Эти юридическія условія заставляютъ все болѣе и болѣе государство опираться на общественныя силы и въ этомъ отношеніи самоуправленіе, какъ участіе народа въ государственной власти, можетъ быть разсматриваемо, какъ примиритель общества и государства лишь въ той мѣрѣ, что съ допущеніемъ общества къ участію въ исполнительной власти, государство, кромѣ собственныхъ выгодъ и выгодъ самого общества, дѣлаетъ еще очень важную вещь—оно заставляетъ общество лучше смотрѣть на государство, и это въ особенности важно въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ, гдѣ правительственная власть съумѣла отучить общество считать свои интересы солидарными съ интересами правительства. Имѣя въ виду эту историческую точку зрѣнія на характеръ правительственной власти въ Европѣ, мы можемъ, дѣйствительно, сказать, что самоуправленіе, какъ выраженіе довѣрія государства къ обществу, можетъ дѣйствительно явиться въ роли примирителя новаго общества съ той государственной властью, которая не забыла еще свои старыя традиціи.

---

§ 4. Самоуправленіе, какъ форма управленія мѣстностью.

Общее политическое и соціальное значеніе самоуправленія дѣйствительно заставляетъ весьма много думать и подыскивать возможныя формы соглашенія между различными факторами и теченіями, которые мы видимъ въ современной политической жизни. Но, для того, чтобы опредѣлить общее значеніе самоуправленія, является очень важнымъ обратить вниманіе на то, что составляетъ дѣйствительно его характеръ, а именно, выяснить

значеніе его, какъ формы мѣстнаго управленія. Самоуправленіе, какъ принципъ, является возможнымъ распространить на всевозможныя формы управленія. Если допускать, что самоуправленіе есть форма участія народа въ государственной власти, то въ этомъ смыслѣ можно подводить подъ понятіе самоуправленія самыя разнообразныя организаціи, начиная отъ народнаго представительства и кончая мелкой общиной. Намъ уже приходилось указывать на то, что народное представительство есть форма проявленія народа въ законодательной власти и въ этомъ отношеніи понятіе самоуправленія едва ли можетъ быть ему присвоено. Нѣмецкая литература даетъ намъ весьма точно разграниченныя два понятія: Selbstregierung и Selbstverwaltung. Первый терминъ совершенно не установился въ нашей русской литературѣ. Въ этомъ отношеніи Гнейстовскій переводъ слова Selfgovernment на нѣмецкій языкъ могъ быть сдѣланъ посредствомъ слова «Selbstregierung», а не «Selbstverwaltung», ибо подъ понятіе «Selfgovernment» Гнейстъ подводитъ все, что обезпечиваетъ участіе англійскаго народа въ государственной власти. Для того, чтобы всякое юридическое понятіе обнимало всѣ области и явленія, которыя болѣе свойственны самому существу его, для этого слѣдуетъ и понятіе самоуправленіе ограничивать лишь областью явленій исполнительной власти. Въ такомъ смыслѣ ставитъ вопросъ Штейнъ и въ этомъ опредѣленіи и заключаются *предѣлы самоуправленія.* Мы не говоримъ о наукахъ другихъ странъ по этому вопросу, такъ какъ мы уже указывали въ первой главѣ, что лишь въ одной нѣмецкой литературѣ вопросъ о самоуправленіи получилъ, такъ сказать, обособленное положеніе въ системѣ государственнаго права. Въ другихъ литературахъ, какъ мы уже указывали, даже нѣтъ термина «самоуправленіе», соотвѣтствующаго тѣмъ явленіямъ, которыя окрещиваются этимъ названіемъ въ нѣмецкой или въ русской литературѣ. Итакъ, присваивая слово «самоуправленіе» такимъ явленіямъ, которыя можно наблюдать въ области исполнительной власти, мы должны обратить вниманіе на то, какое значеніе можетъ имѣть этотъ терминъ во всей области исполненія. Ранѣе мы разъясняли, что мы понимаемъ подъ самоуправленіемъ такое участіе народа въ государственной власти, которое даетъ этому участію возможность свободно проявлять желанія народа и дѣйствовать лишь подъ контролемъ суда, правитель-

ства и всего общества, другими словами, исполненіе государственныхъ обязанностей въ предѣлахъ закона путемъ свободно-выборныхъ должностей — такова формула, которую мы считаемъ весьма точнымъ обозначеніемъ того, что можно разумѣть подъ терминомъ самоуправленія. Но въ административной жизни можно встрѣтить столько различныхъ способовъ участія выборныхъ элементовъ въ администраціи, что намъ необходимо ограничить область того, что мы дѣйствительно хотимъ разумѣть подъ терминомъ самоуправленіе. Какъ въ иностранномъ правѣ, такъ и въ нашемъ русскомъ правѣ выборный элементъ часто является въ видѣ эксперта при административныхъ органахъ. Область подобныхъ учрежденій особенно широка въ сферѣ торгово-промышленныхъ отношеній. Различные совѣты торговли и мануфактуры, биржевыя учрежденія, старыя цеховыя учрежденія и т. п., все это является, такъ сказать, сферою примѣненія выборнаго начала къ занятію должностей, которымъ вверяется распоряженіе по означеннымъ вопросамъ. Но всѣ эти различныя учрежденія можно подвести не столько подъ понятіе самоуправленія въ тѣсномъ смыслѣ, подъ которымъ разумѣетъ Штейнъ общину и земство, но, главнымъ образомъ, или подъ понятіе корпораціи, или подъ понятіе особыхъ свободныхъ союзовъ. Самоуправленіе должно быть пріурочено исключительно къ управленію мѣстностью. Въ этомъ отношеніи весьма правильно въ нашей литературѣ всегда встрѣчается сочетаніе съ этимъ словомъ термина «мѣстный». Мѣстное самоуправленіе представляетъ болѣе обстоятельное наименованіе тѣхъ отношеній, которыя въ современномъ государствѣ носятъ обыкновенно общій характеръ самоуправленія. Въ этомъ наименованіи мы видимъ, что въ словѣ «самоуправленіе» надо посмотрѣть на то значеніе, которое имѣетъ для дѣйствительнаго опредѣленія его характера «мѣстность» въ государственномъ союзѣ. Подъ словомъ «мѣстность» надо разумѣть извѣстный территоріальный округъ, на которомъ извѣстный кругъ учрежденій самостоятельно по всей совокупности государственныхъ задачъ ведетъ государственное управленіе и хозяйство и, такимъ образомъ, мѣстность является нѣкіимъ самодовлѣющимъ цѣлымъ съ тѣми учрежденіями самоуправленія, которыя возникаютъ, благодаря неудовлетворительному составу мѣстныхъ союзовъ. Недостаточно разграфить территорію на опредѣленныя единицы для того, чтобы управленіе получило стройный и хорошій характеръ. Историческій опытъ народовъ показывалъ на ту

важность, которую имѣетъ соединеніе болѣе или менѣе однородныхъ единицъ въ одно цѣлое.

Что же мы должны разумѣть подъ истинными предѣлами территоріальныхъ союзовъ? Государственный организмъ требуетъ, въ виду современной постановки вопроса о задачахъ и цѣляхъ государства, такихъ союзовъ внутри себя, которые бы могли брать не только исполненіе части задачъ государства на мѣстахъ, какъ, напримѣръ, собираніе налоговъ, исполненіе обязанностей по воинской повинности и т. п., но и брать на себя функціи въ надзорѣ за мѣстнымъ управленіемъ. Изъ этого вытекаетъ, что мѣстность организуется нѣсколько на подобіе маленькаго государства. Въ этомъ отношеніи весьма трудно ученымъ не смѣшать вопросъ мѣстнаго управленія съ вопросомъ федерализма. Это смѣшеніе происходитъ оттого, что самое понятіе федерализма явилось еще не прочно установленнымъ въ наукѣ. Федерація, какъ союзное государство, существуетъ довольно долго на практикѣ лишь въ республиканской Америкѣ и Швейцаріи, причемъ послѣдняго рода федерализмъ въ виду особыхъ отношеній, въ которыхъ стоитъ Швейцарія, въ видѣ ея вѣчнаго нейтралитета, въ видѣ ея географическаго положенія и т. п., этотъ федерализмъ является едва ли убѣдительнымъ примѣромъ для остальныхъ государствъ, которыя не могутъ разсчитывать на гарантію вѣчнаго нейтралитета и должны содержать большую армію; слѣдовательно, остается одна Сѣверная Америка, какъ достаточно убѣдительный примѣръ, что такое есть федерализмъ. Сѣверная Америка является государствомъ, создающимся уже болѣе просвѣщенными элементами; такимъ образомъ, если можно такъ выразиться, искусственное созданіе этого государства является бо̀льшимъ доводомъ въ пользу устойчивости федеральныхъ формъ. Далѣе, въ самомъ отношеніи центральной власти и власти штата между собою, мы видимъ весьма твердую систему чисто государственныхъ отношеній. Наука была при существованіи одной такой федераціи весьма послѣдовательной, указывая на извѣстныя условія, въ которыхъ должно стоять всякое федеральное государство. Но этой послѣдовательности былъ нанесенъ весьма существенный ударъ учрежденіемъ новаго федеральнаго государства, какимъ явилась Германская имперія. Германская имперія, какъ извѣстно, представляетъ большой споръ въ наукѣ съ точки зрѣнія государ-

ственнаго права. Что она изъ себя представляетъ: конфедерацію, или федерацію, союзъ государствъ, или союзное государство? Не разбирая всѣхъ мнѣній, приводимыхъ за и противъ этого спорнаго вопроса, мы ограничимся для нашей цѣли лишь указаніемъ на то, что неустойчивость понятія федеральнаго государства заставляетъ часто смѣшивать слово «федеральный» со словомъ «самоуправляющійся» *). Между этими словами является важное и существенное различіе въ самомъ принципѣ тѣхъ учрежденій, которыя соотвѣтствуютъ тому и другому термину. Федеральное государство состоитъ изъ частей, изъ которыхъ каждая имѣетъ политическое значеніе, т. е. одарена властью самостоятельно рѣшать политическіе вопросы. Между тѣмъ, самоуправляющіяся части государства являются свободными лишь въ смыслѣ проявленія воли этой мѣстности въ области исполненія. Если такимъ образомъ связующимъ звеномъ федераціи является лишь нѣсколько политическихъ задачъ, которыя преслѣдуетъ вся федерація, причемъ остальныя политическія задачи предоставляются на произволъ каждаго входящаго въ составъ федераціи государства, то въ простомъ государствѣ, гдѣ широко развито самоуправленіе, такого подраздѣленія быть не можетъ. Политическія задачи простого государства одинаково общи всѣмъ частямъ его. Всѣ мѣстные союзы несутъ свою лепту на расходы по выполненію правительствомъ этихъ общихъ политическихъ задачъ: въ сферѣ мѣстности являются только задачи мѣстной жизни, имѣющія дѣйствительно государственное значеніе, которое оно и можетъ проявлять съ полной своей автономіей и лишь въ предѣлахъ законной отвѣтственности.

Въ этомъ смыслѣ всегда надо строго различать эти два понятія, дабы вслѣдствіе ихъ смѣшенія не затеряться еще больше, когда придется говорить о деталяхъ самоуправленія и федераціи. Выяснивъ такимъ образомъ нашу основную точку на административное значеніе самоуправленія, мы считаемъ нужнымъ коснуться нѣсколько, какъ мы уже говорили, предѣловъ, которые должны имѣть извѣстные территоріальные союзы. Въ самомъ дѣлѣ, что̀ намъ представляетъ территорія простыхъ европейскихъ государствъ? Ка-

---

*) Смѣшеніе отчасти понятій мы находимъ у *Лабанда*: «Staatsrecht des deutschen Reiches». 1888, стр. 90 и слѣд. См. по вопросу федерацій въ нашей литературѣ: *Горенбергъ*. Теорія союзнаго государства, 1892.

кіе самодовлѣющіе союзы находимъ мы на этой территоріи? Исторія открыла намъ два такихъ, якобы естественныхъ соединенія: общину и провинцію, причемъ первая явилась продолженіемъ отчасти родовыхъ, отчасти общинныхъ отношеній, вторая же явилась остаткомъ національныхъ отношеній. Германскіе народы, явившись въ Европу, въ общинѣ усматривали нѣкоторые территоріальные союзы, обезпеченные общностью поземельныхъ интересовъ, такъ что община явилась ячейкой новаго государства въ гораздо большей степени, чѣмъ таковымъ была семья въ государствѣ античнаго міра. Государство, развиваясь, давало весьма любопытную картину своихъ внутреннихъ отношеній. Германское государство начала среднихъ вѣковъ представляетъ намъ территорію, населенную обыкновенно однимъ племенемъ и раздѣляющуюся въ мѣстномъ управленіи на сотни. Эти территоріальные округа составляютъ союзъ нѣсколькихъ общинъ и въ то же время въ нихъ сосредоточивается почти все государственное управленіе. Германская сотня и есть, собственно говоря, первичная форма государственнаго союза, который мы встрѣчаемъ у германской народности, и этотъ первичный союзъ строится по тѣмъ же принципамъ широкаго развитія индивидуализма, который мы замѣчаемъ въ германской общинѣ. Высшее соединеніе государства (gau или графства) въ первое время является, такъ сказать, результатомъ воли этихъ сотенныхъ собраній, оно получаетъ весьма малую дозу функцій, а именно функціи воинскія, которыя имъ выдѣляютъ эти сотенныя собранія, какъ полноправныя государства. Несмотря на значеніе сотенныхъ собраній, какъ чисто народныхъ учрежденій, по причинамъ, о которыхъ мы уже говорили выше, европейскія государства предоставили торжество не народному, а личному элементу въ ихъ образованіи; поэтому дальнѣйшая исторія Европы въ эпоху феодализма даетъ намъ доказательство полнаго уничтоженія свободныхъ соединеній и замѣны ихъ соединеніями, которыя основаны на полной зависимости населенія отъ крупнаго земельнаго собственника. Такимъ образомъ, часто исчезаетъ не только сотня, но исчезаетъ и свободная община, исчезаетъ также и то первичное національное государство, которое мы встрѣчаемъ въ эпоху группированія государствъ по племенамъ; на мѣсто ихъ выступаетъ феодальный строй, который совершенно нивеллируетъ всѣ національныя и другія особенности. По мѣрѣ развитія этихъ феодальныхъ отношеній все же является возможнымъ считаться съ

тѣми видоизмѣненіями языка, религіи и различныхъ особенностей народа, которыя заставляютъ ту или иную часть территоріи называться именемъ этого народа, и такимъ образомъ, если вывѣтрилось изъ памяти воспоминаніе о народѣ, какъ о свободномъ союзѣ людей, связанныхъ общностью языка и происхожденія, то все же осталось о немъ воспоминаніе какъ о народной массѣ, не подчиненной одному лицу, и эти крупныя феодальныя помѣстья, гдѣ населеніе сжилось подъ одной и той же властью, явились, такъ сказать, съ одной стороны продолженіемъ старыхъ племенныхъ государствъ, а съ другой стороны предтечею будущаго провинціальнаго управленія. Такимъ образомъ, старыя графства, маркграфства, пфальцграфства послужили для новаго абсолютнаго государства какъ весьма удобныя единицы для образованія провинціальнаго управленія. Почти одновременно съ пробужденіемъ монархическихъ стремленій въ Европѣ пробуждается и стремленіе городскихъ общинъ къ самостоятельности; ввиду этого мы и имѣемъ право говорить, что соединеніями болѣе или менѣе естественными въ государствѣ явились только общины, преимущественно городскія, а затѣмъ уже провинціи, особенно тѣ, которымъ удалось раньше быть территоріей извѣстнаго племени, а затѣмъ территоріею крупнаго феодальнаго собственника. Итакъ, противъ общины сельской и городской едва ли кто сдѣлаетъ какія-либо возраженія. Этотъ союзъ является настолько естественнымъ, что Штейнъ даже характеристической чертой всего самоуправленія ставилъ связь землевладѣнія. Что касается провинцій, то ихъ существованіе для западной Европы представлялось болѣе, такъ сказать, историческимъ наслѣдіемъ, и вотъ почему многихъ провинцій старой Франціи никто не пожалѣлъ и онѣ были уничтожены и замѣнены новымъ дѣленіемъ. Итакъ, мы теперь встрѣчаемся въ Европѣ съ двоякимъ принципомъ образованія провинціальныхъ дѣленій: или это остатки старыхъ историческихъ подраздѣленій страны, поэтому часто другъ съ другомъ несоразмѣримыхъ по своей величинѣ и населенію,—подобный порядокъ мы встрѣчаемъ въ Англіи, во многихъ государствахъ Европы, въ Испаніи и Голландіи,—или другая система, преимущественно французская, которая состоитъ въ томъ, что государство само дѣлитъ всю территорію, соображаясь исключительно съ административными цѣлями и выгодами. Эту систему, кромѣ Франціи, мы встрѣчаемъ въ Италіи и Бельгіи въ цѣломъ рядѣ новыхъ второстепен-

ныхъ государствъ, въ Румыніи, Болгаріи и Сербіи. Къ этой же системѣ слѣдуетъ отнести и Россію, гдѣ все учрежденіе губерній было чисто искусственнымъ и дальнѣйшее образованіе губерній, уѣздовъ и даже самыхъ городовъ объяснялось не столько естественными условіями, сколько правительственными видами и соображеніями. Ввиду того, что ни тотъ, ни другой способъ не представляется достигающимъ своей цѣли въ томъ смыслѣ, чтобы провинція дѣйствительно представляла какое-нибудь живое цѣлое, недостатки той и другой системы позволяютъ намъ сдѣлать выводъ о возможной организаціи территоріальныхъ дѣленій, дабы они соотвѣтствовали только-что указанной цѣли. Если мы будемъ разсматривать принципъ историческаго образованія провинціи, то мы увидимъ, что главное его преимущество заключается въ томъ, что населеніе даннаго округа сжилось если не съ собою, то съ тѣми границами, въ которыхъ оно находится; поэтому весьма важный вопросъ состоитъ въ извѣстномъ знакомствѣ населенія съ данной мѣстностью. Невыгода этого историческаго образованія заключается въ случайномъ подборѣ тѣхъ условій, которыя создаютъ жизнь провинціи. Достаточно возобновить въ памяти общую картину переустройства Европы за послѣднее столѣтіе, чтобы уяснить себѣ тѣ разнородныя причины, которыя заставляли мѣняться карту Европы. Эти разнородныя причины и въ историческомъ образованіи провинцій дѣйствовали иногда самымъ неожиданнымъ и случайнымъ способомъ. Поэтому мы не можемъ видѣть въ исторической провинціи какія-либо прочныя условія для ея существованія; главное возраженіе противъ нея можно сдѣлать въ томъ, что раздѣленіе провинцій не соразмѣрялось ни съ какими политическими или соціальными условіями всей страны. Переходя затѣмъ ко второй системѣ, системѣ механическаго раздѣленія страны, мы должны сказать, что здѣсь вся ошибка заключается не въ самомъ принципѣ образованія провинцій, а въ томъ способѣ, который мы имѣли въ исторіи администраціи. Самый принципъ можетъ быть признанъ только единственно вѣрнымъ въ области современнаго государственнаго права, ибо очевидно государство не только можетъ, но и должно содѣйствовать образованію наиболѣе прочныхъ территоріальныхъ союзовъ. Въ этомъ отношеніи ему и должно быть предоставлено право, а также вмѣнено въ обязанность заботиться о поддержаніи тѣхъ соединеній общины или провинціи, которыя, по мнѣнію государствен-

ной власти, являются наиболѣе содѣйствующими какъ политическому, такъ и общественному развитію страны. Итакъ, возраженіе можно пріурочить лишь къ самому примѣненію этого принципа. Примѣненіе его было въ ту эпоху, когда, если можно такъ выразиться, господствовала механическая точка зрѣнія на общество и государство. Мы уже указывали на вредъ этой точки зрѣнія для вопроса самоуправленія, мы не могли точно привести никакого важнаго результата для развитія индивидуальной и общественной свободы, которая явилась благодаря механической точкѣ зрѣнія на общество и государство. Въ сферѣ самоуправленія мы видѣли, что воззрѣніе на государство какъ на нѣчто, могущее разрѣшить путемъ одинаковой мѣры всѣ вопросы народной жизни, это воззрѣніе, существовавшее до революціи, усвоенное революціей и теперь еще имѣющее много сторонниковъ, это воззрѣніе крайне вредно отражалось на всей народной жизни. Изъ этого можно вывести, что неудачное примѣненіе этого принципа не говоритъ ничего въ пользу самаго существа его; поэтому весьма важно и желательно, чтобы воззрѣнія, которыя господствуютъ теперь въ области государственнаго и административнаго права, вполнѣ могли быть примѣнимы къ такому важному вопросу, какъ вопросъ о территоріальномъ дѣленіи. Государство, руководствуясь этимъ воззрѣніемъ, можетъ не только создать новыя единицы, но и упрочить на долгое время ихъ существованіе; для этого необходимо лишь соблюденіе коренного условія этого созданія новыхъ единицъ. Коренное условіе это заключается въ томъ, чтобы государство при образованіи провинцій руководствовалось преимущественно однородностью самыхъ мѣстностей. Провинціи должны быть такимъ соединеніемъ, гдѣ какъ можно болѣе существуетъ различныхъ связей: національныхъ, религіозныхъ, главнымъ образомъ экономическихъ и соціальныхъ, являющихся необходимыми предпосылками для того, чтобы государство могло съ нѣкоторымъ правомъ соединить данную часть населенія въ одинъ территоріальный союзъ. Правда, въ силу особыхъ условій, въ которыхъ стояли общество и государство на территоріи Европы, о которыхъ мы говорили въ предыдущемъ параграфѣ, мы встрѣчаемся обыкновенно съ противоположной политикой: боязнь сепаратизма заставляетъ не только при образованіи провинцій руководствоваться принципомъ національности населенія, а, наоборотъ, этотъ принципъ служитъ основаніемъ для разъединенія различныхъ

частей, несмотря на солидарность экономическихъ интересовъ, которые связываютъ эти провинціи; но мы постараемся говорить не о томъ, что составляло одно изъ заблужденій государственной власти, когда она гналась за временной выгодой и не преслѣдовала цѣли болѣе прочнаго своего существованія. Точно также и въ этомъ вопросѣ о территоріальномъ дѣленіи только тогда государство можетъ надѣяться на правильную дѣятельность всѣхъ своихъ органовъ, если оно можетъ расчитывать на твердую связь, соединяющую населеніе даннаго территоріальнаго округа. Эта прочная связь мыслима лишь тогда, когда населеніе не столько въ административныхъ вопросахъ сознаетъ свою солидарность, но когда у него есть какіе-нибудь иные матеріальные и духовные интересы. Эти интересы и должны быть связующимъ звеномъ между различными населеніями. Итакъ, самоуправленіе, какъ форма свободнаго участія населенія въ администраціи, заставляетъ подумать о болѣе или менѣе правильной постановкѣ самаго вопроса о мѣстности въ государствѣ. Если государство, для того, чтобы упрочиться, должно отрѣшиться отъ той точки зрѣнія, что оно есть врагъ общества, то еще болѣе для той же цѣли ему нужно отрѣшиться отъ точки зрѣнія, что оно есть врагъ мѣстности. Послѣдняя точка зрѣнія есть еще болѣе старая, чѣмъ первая. Исторія европейскихъ государствъ, даже современное ихъ положеніе, показываетъ намъ, что мѣстность весьма долго является орудіемъ для цѣлей центральнаго правительства, такъ что не государство существовало для мѣстности, а мѣстность существовала для центра. Эти интересы центра, правда, облекались въ громкія фразы о значеніи національныхъ или религіозныхъ интересовъ, но въ сущности ими часто прикрывались интересы правящаго класса, для котораго центральное управленіе являлось орудіемъ господства надъ всѣмъ остальнымъ населеніемъ. Итакъ, въ разсмотрѣнной нами выше системѣ мѣстнаго самоуправленія въ европейскихъ государствахъ мы часто могли замѣчать, что этотъ принципъ служебнаго значенія мѣстности еще далеко не потерялъ своего кредита у западно-европейскихъ правительствъ. Для нашей цѣли необходимо поставить на очередь этотъ вопросъ, какъ тѣсно связанный съ вопросомъ объ истинной постановкѣ самоуправленія въ государствѣ. Въ предыдущихъ параграфахъ мы говорили объ отношеніи самоуправленія къ формѣ государственнаго союза и къ основной задачѣ государства, объ отношеніи его

къ общественному развитію, далѣе, о значеніи его въ извѣстной исторически возникшей борьбѣ между обществомъ и государствомъ; наконецъ теперь намъ необходимо возбудить вопросъ о томъ, что самоуправленіе мыслимо только тогда, когда вопросъ о мѣстности получитъ свое настоящее разрѣшеніе, а этотъ вопросъ необходимо разрѣшить, главнымъ образомъ, въ двухъ отношеніяхъ: во-первыхъ, въ томъ, чтобы государство не смотрѣло на мѣстность исключительно какъ на орудіе для преслѣдованія своихъ цѣлей, а наоборотъ считало себя существующимъ для интересовъ мѣстности, а во-вторыхъ, дабы эта мѣстность была организована на основаніи дѣйствительнаго знакомства съ ея матеріальными и духовными интересами, причемъ эти интересы должны быть согласованы съ общими культурными цѣлями, которыя преслѣдуетъ правительство. Первая указанная нами задача государства по отношенію къ мѣстности должна придать государственный характеръ мѣстному управленію и ввести окончательно мѣстность въ государственный союзъ; вторая задача должна дать жизнь всей мѣстности, сдѣлать изъ нея нѣчто живое, цѣлое.

---

§ 5. Итоги изслѣдованія.

Критическій разборъ основныхъ вопросовъ самоуправленія привелъ насъ къ тому, что мы сочли нужнымъ установить общее обозначеніе понятія самоуправленія, какъ особой формы мѣстной администраціи. Разсматривая компетенцію, организацію и контроль надъ самоуправленіемъ, мы высказывали принципы, опредѣляющіе каждую изъ этихъ основныхъ группъ вопросовъ. Разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ мѣстнаго самоуправленія въ томъ или иномъ смыслѣ мы полагали зависимымъ отъ предварительнаго разрѣшенія вопроса о томъ, къ чему призывается путемъ представительства населеніе даннаго территоріальнаго округа: къ принятію ли на себя дѣлъ мѣстной администраціи или къ завѣдыванію одними своими хозяйственными интересами. Разсмотрѣніе этого важнаго вопроса мы полагали необходимымъ начать съ той страны, которая является въ представленіи Западной Европы колыбелью самоуправленія, именно съ Англіи. Несмотря на такой авторитетъ, какъ Гнейстъ, раз-

смотрѣніе компетенціи всѣхъ видовъ самоуправленія Англіи, какъ аристократическаго, такъ и демократическаго типа, дастъ намъ несомнѣнную увѣренность, что компетенціею всѣхъ этихъ видовъ самоуправленія всегда признавались дѣла мѣстной государственной власти, а именно заботы о безопасности и о благосостояніи, одинаково важныя какъ съ точки зрѣнія государства, такъ и съ точки зрѣнія общества.

Отношенія самоуправляющихся округовъ на континентѣ представляли изъ себя повидимому совершенно обратное явленіе. Въ нѣмецкой наукѣ очень сильно была развита та теорія, которая видѣла въ общинѣ естественный союзъ для удовлетворенія всѣхъ жизненныхъ цѣлей человѣка. Эта теорія могла вести къ тому, что въ самоуправленіи, по крайней мѣрѣ общинномъ, видѣли такую форму соединеній, которая имѣла преимущественно хозяйственное значеніе; но разсмотрѣніе компетенціи какъ городскихъ и сельскихъ общинъ, такъ и земствъ, губернскихъ и уѣздныхъ, показываетъ, что изъ понятія общины и земства, какъ хозяйственныхъ союзовъ, не могутъ вытекать ни опредѣленіе предметовъ вѣдомства самоуправленія, ни способъ ихъ дѣятельности.

Одно перечисленіе предметовъ вѣдомства самоуправляющихся округовъ показываетъ, что наряду съ самостоятельными дѣлами самоуправленія, какъ ихъ называетъ нѣмецкая наука, существуетъ такъ называемый *поручаемый* кругъ дѣлъ, имѣющій чисто государственный характеръ; но и въ самостоятельномъ кругѣ дѣлъ, кои касаются преимущественно полиціи благосостоянія, мы видимъ цѣлый рядъ вопросовъ, имѣющихъ важное государственное значеніе, каковыми являются: народное здравіе, общественное призрѣніе, образованіе, дороги и пр. Если объемъ дѣлъ, поручаемыхъ самоуправленію, имѣетъ государственный характеръ, то, съ другой стороны, разсмотрѣніе системы хозяйства общины и земства приводитъ насъ къ установленію того положенія, что это есть система принудительнаго хозяйства, по своимъ основамъ и способамъ веденія аналогичная съ хозяйствомъ государства. Наконецъ, разсматривая порядокъ дѣятельности тѣхъ органовъ, которые называются органами самоуправленія, мы видимъ, что они снабжаются необходимой распорядительной властью, которая проявляется не только въ составленіи извѣстныхъ постановленій въ предѣлахъ ихъ компетенціи, но и въ изданіи извѣстныхъ нормъ права, которыя

служатъ основаніемъ для дѣятельности мѣстнаго населенія. Другими словами, административныя распоряженія признаются все болѣе и болѣе на западѣ Европы и у насъ въ Россіи неотъемлемымъ правомъ органовъ самоуправленія. Вопросъ о способахъ дѣятельности самоуправленія не можетъ быть исчерпанъ, если не обратить вниманія на то, есть ли или нѣтъ у мѣстнаго самоуправленія собственные исполнительные органы. Вопросъ, о которомъ здѣсь идетъ рѣчь, состоитъ въ томъ, насколько эти исполнительные органы по отношенію къ населенію обладаютъ такъ или иначе государственнымъ авторитетомъ. Въ этомъ смыслѣ западно-европейское и наше право все болѣе и болѣе приходитъ къ той мысли, что непосредственные исполнительные органы мѣстнаго самоуправленія по отношенію къ населенію могутъ быть снабжены тѣми же правами, какъ и органы правительственной власти.

Итакъ, разсмотрѣніе вопроса о компетенціи привело насъ къ тому, что государство поручаетъ свободному завѣдыванію общества въ видѣ учрежденій самоуправленія *всѣ дѣла мѣстной администраціи, поддающіяся мѣстному ограниченію.* Единственный критерій здѣсь можетъ быть, какъ мы уже указывали,—соображеніе цѣлости государственнаго союза; все что ни требуетъ примѣненія этого критерія можетъ быть на основаніи точнаго закона предоставлено мѣстному самоуправленію. Необходимо замѣтить, что исключительно *законъ* долженъ опредѣлять отношенія между органами государства и органами мѣстнаго самоуправленія, и, затѣмъ, этотъ законъ долженъ поставить тѣ нормы, которыхъ въ интересахъ всего населенія органы самоуправленія не могутъ касаться.

Что касается организаціи самоуправленія, мы видимъ, что въ той же Англіи шла весьма серьезная борьба двухъ видовъ самоуправленія, которые мы называемъ: аристократическимъ и демократическимъ. Первый являлся основаннымъ на началѣ повинности и назначенія, второй — исключительно на началѣ выбора. Такимъ образомъ, выборное начало является необходимымъ основаніемъ всей организаціи самоуправленія. Выборное начало должно распространяться не только на организацію совѣщательной власти самоуправленія, но и на организацію исполнительныхъ органовъ. Это слѣдуетъ изъ того, что, разъ мы признаемъ, что самоуправленію въ его компетенціи поручаются дѣла государственной власти

на всѣхъ правахъ этой власти, то очевидно необходимо дать обществу въ организаціи самоуправленія всѣ средства къ самостоятельному и отвѣтственному веденію дѣлъ. Поэтому организація самоуправленія предполагаетъ примѣненіе выборнаго начала не только въ организаціи мѣстнаго представительства, но и въ организаціи исполнительныхъ органовъ. Ставя этотъ основной принципъ организаціи, необходимо установить общее начало отношенія государства къ самоуправленію, а именно: государство, въ виду его современныхъ требованій, должно стремиться къ наибольшей демократизаціи самоуправленія и къ пріурочиванію его къ естественнымъ территоріальнымъ единицамъ. Эти территоріальныя единицы должны являться по своему составу всесословными округами, дабы въ нихъ лица разныхъ соціальныхъ оттѣнковъ соединялись бы для достиженія общими усиліями общей безопасности и общаго благосостоянія. Всесословность земскихъ округовъ, начиная отъ мелкихъ ячеекъ—отъ общины и восходя до крупныхъ провинціальныхъ земствъ, должна такимъ образомъ проявляться въ рядѣ восходящихъ округовъ, аналогично устроенныхъ въ своей организаціи, дабы такимъ образомъ представительство высшаго округа имѣло дѣйствительную связь съ мелкими ячейками самоуправленія. Подобныя требованія ведутъ къ признанію необходимости территоріальнаго представительства но къ допущенію по указаннымъ выше условіямъ экстерриторіальности для избираемаго. Эти же требованія ведутъ къ необходимости отказаться отъ тѣхъ мѣръ, которыя принимало государство для обезпеченія сословныхъ или капиталистическихъ интересовъ. Въ виду государственнаго значенія самоуправленія единственными мѣрами, которыя все болѣе и болѣе должны имѣть значеніе, являются мѣры, обезпечивающія культурное значеніе мѣстнаго представительства. Такого рода мѣры должны лечь въ основаніе всей организаціи мѣстнаго самоуправленія.

Самоуправленіе, основанное на выборномъ началѣ и призванное для участія въ мѣстной государственной власти, должно быть поставлено въ такія юридическія условія, которыя бы обезпечивали интересы какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и самое общество и государство отъ посягательствъ органовъ самоуправленія и отъ незаконныхъ ихъ дѣйствій. Разсматривая условія контроля надъ самоуправленіемъ, мы должны были естественно коснуться общихъ условій администра-

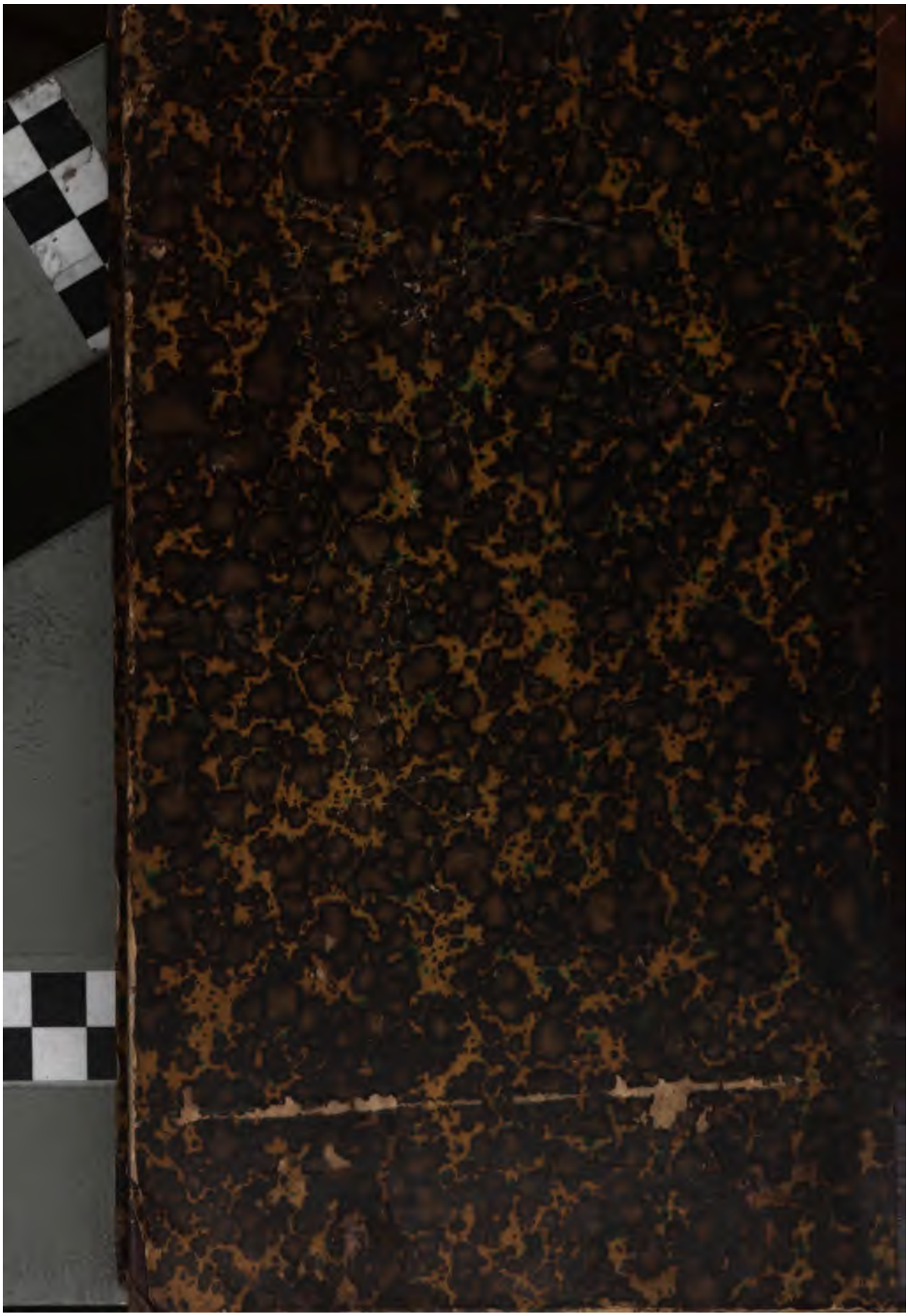
тивной дѣятельности въ государствѣ, мы должны были разобрать вредъ бюрократической опеки, необходимость установленія началъ децентрализаціи управленія и замѣны понятія опеки понятіемъ контроля. Въ организаціи этого контроля должны бы быть приняты слѣдующія начала: правительство въ качествѣ верховнаго распорядителя всей государственной жизни имѣетъ право надзирать за всѣми учрежденіями самоуправленія. Этотъ надзоръ долженъ проявляться въ условіяхъ не опеки, а контроля. Органы правительства, какъ мы уже указывали, должны быть снабжены всѣми правами протеста, возбужденія судебнаго преслѣдованія и остановки рѣшеній, дабы съ одной стороны незаконное распоряженіе самоуправленія могло быть отмѣнено, а съ другой, чтобы вопросъ о томъ, кто правъ: правительство или самоуправленіе, могъ быть разрѣшенъ какимъ-нибудь самостоятельнымъ учрежденіемъ. Далѣе, необходимо озаботиться о томъ, чтобы самому обществу въ лицѣ различныхъ его силъ: печати, собраній и т. п. было предоставлено сколь возможно широкое участіе въ надзорѣ за мѣстнымъ самоуправленіемъ. Наконецъ, отдѣльныя лица также имѣютъ право не только требовать возстановленія своихъ нарушенныхъ правъ, но они имѣютъ право контролировать дѣятельность всего мѣстнаго самоуправленія, и средствомъ для этого должно явиться какъ постоянное публикованіе отчетовъ этого самоуправленія, такъ и различные способы въ видѣ жалобъ и исковъ, которые могутъ предъявлять отдѣльныя лица къ самоуправленію. Итакъ, требуется цѣлый рядъ учрежденій, цѣлая система правительственнаго, общественнаго и частнаго контроля надъ дѣятельностью органовъ самоуправленія. Но здѣсь важно установить самый принципъ, что самоуправленіе должно дѣйствовать по закону, и въ этомъ отношеніи контроль долженъ быть только контролемъ надъ законностью дѣйствій самоуправленія.

Указанныя основныя начала мѣстнаго самоуправленія могутъ быть признаны такими, къ которымъ неминуемо тяготѣютъ законодательства различныхъ государствъ Западной Европы, которыя стремятся водворить у себя дѣйствительное самоуправленіе. Мы можемъ ихъ суммировать слѣдующимъ образомъ: 1) правильная постановка компетенціи самоуправленія предполагаетъ, что всѣ дѣла мѣстной администраціи, поддающіяся мѣстному ограниченію, должны составлять предметъ вѣдомства мѣстнаго самоуправленія на правахъ

государственной власти (самостоятельность рѣшеній и исполнительная власть); 2) правильная организація самоуправленія предполагаетъ рядъ административныхъ союзовъ въ государствѣ, основанныхъ на выборномъ началѣ при широкомъ допущеніи всѣхъ самостоятельныхъ элементовъ мѣстности къ участію въ мѣстномъ представительствѣ и въ свободной организаціи учрежденій самоуправленія; 3) дѣйствительный контроль надъ самоуправленіемъ предполагаетъ необходимымъ признаніе контроля лишь надъ законностью, а не надъ цѣлесообразностью дѣйствій самоуправленія и въ организаціи цѣлой сѣти самостоятельныхъ учрежденій, которыя должны разрѣшать вопросы о пререканіяхъ между самоуправленіемъ и лицами и учрежденіями, за онымъ надзирающими.

Только при признаніи этихъ необходимыхъ принциповъ самоуправленія, при современномъ взглядѣ на государство и общество, можно считать, что самоуправленіе явится такой формой администраціи, которая очень крѣпко завершитъ союзъ между государствомъ и обществомъ.

JS 78 .S95 1992 C.1
Osnovy i predely samoupravlen
Stanford University Libraries
3 6105 039 381 848

DATE DUE			

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
STANFORD, CALIFORNIA 94305